Regeringens proposition 1979/80:2

med förslag till sekretesslag m. m.;

beslutad den 28 juni 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

Sedan gammalt gäller hos våra myndigheter och andra allmänna organ principen att allmänheten skall ha fri insyn i verksamheten. Ett uttryck för denna princip är det regelsystem som innebär att de handlingar som förvaras hos statliga och kommunala myndigheter i regel är tillgängliga för envar. Handlingsoffentligheten är grundlagsfäst i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Regler om begränsningar i offentligheten finns främst i 1937 års sekretesslag. Ett annat uttryck för principen om fri insyn är den förhållandevis vidsträckta yttrandefrihet som de offentligt anställda har även om tjänsteangelägenheter. De begränsningar i deras yttrandefrihet som har ansetts nödvändiga finns f. n. spridda i flera hundra författningar med bestämmelser om tystnadsplikt.

I propositionen föreslås att 1937 års sekretesslag och de många utspridda reglerna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer skall ersättas med en enda sekretesslag som reglerar både handlingssekretess och tystnadsplikt. En grundläggande tanke bakom förslaget är att sekretessbehovet i princip är detsamma vare sig en uppgift är dokumenterad i en allmän handling eller inte.

Den nya sekretesslagen är uppdelad på 16 kapitel som tillsammans innehåller 129 paragrafer. I det inledande kapitlet finns bestämmelser av allmän räckvidd. Av bestämmelserna där framgår vad det innebär att en uppgift är sekretessbelagd. Där anges också regleringens tillämpningsområde. Bl. a. framgår det att reglerna bara gäller i allmän verksamhet. Å andra sidan gäller de inte bara förhållandet mellan myndigheterna och allmänheten utan i princip också förhållandet mellan myndigheterna inbördes.

I 2–10 kap. följer sedan de särskilda sekretessreglerna. De är ordnade med utgångspunkt i tryckfrihetsförordningens sekretessgrunder. I 11 kap. finns vissa särregler om sekretessen hos regeringen, riksdagen, justitieombudsmännen och justitiekanslern och i 12 kap. särskilda regler om sekretessen hos domstolarna. Jämfört med gällande ordning har regleringen av domstolssekretessen förenklats och samordnats bättre med bestämmelserna om offentlighet vid domstolsförhandling.

I 13 kap. ges bestämmelser om överföring av sekretess i vissa fall och i 14 kap. allmänna regler om begränsningar i sekretessen. Reglerna i 14 kap. avser bl. a. möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter. I kapitlet finns också bestämmelser som innebär att sekretessen på vissa punkter får vika för medbestämmandelagen och lagstiftningen om arbetsmiljön.

Reglerna i 15 kap. gäller huvudsakligen allmänna handlingar. De avser diarieföring, hemligstämpling, myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten och till varandra, besvär mot myndighets beslut m. m.

I det avslutande 16 kap. finns regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför grundsatsen i tryckfrihetsförordningen att envar har rätt att lämna meddelanden för publicering i tryckta skrifter. Dessa regler är föranledda av vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen som antogs av riksdagen år 1976. Den grundläggande utgångspunkten vid utformningen av reglerna har varit att en vidsträckt meddelarfrihet skall gälla. Jämfört med gällande rätt innebär förslaget på flera områden en väsentlig förstärkning av meddelarfriheten.

Såvitt gäller det sekretesskyddade området kan rent allmänt sägas att det är mindre enligt förslaget än enligt gällande rätt. Men sekretessen har inte förändrats uteslutande i minskande riktning. Skyddet för den enskildes integritet stärks på flera punkter. Som exempel kan nämnas att sekretess utan motsvarighet i gällande rätt föreslås inom elevvården, myndigheternas personalsociala verksamhet och försvarsmaktens personalvård.

De nya reglerna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 1981.

1 Förslag till Sekretesslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt *(sekretess).*

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

2 § Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

3 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Vad som sägs om myndighet i denna paragraf, 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i denna lag om överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

4 § Gäller förbud enligt denna lag mot att röja uppgift, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.

5 § Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

6 § Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan

liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

7 § Sådana bestämmelser, som avser överföring av sekretess från en myndighet till en annan, tillämpas även när person som avses i 6 § lämnar uppgift till annan myndighet utan att han därvid företräder den myndighet till vilken han är knuten.

8 § Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämställas riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

9 § Har i denna lag föreskrivits att sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling är begränsad till viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. I fråga om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det uppgiften fördes in i handlingen.

10 § I fråga om tystnadsplikt angående uppgift som har anförtrotts präst under bikt eller själavårdande samtal i övrigt gäller i stället för bestämmelserna i denna lag vad som är särskilt föreskrivet.

11 § I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift.

2 kap. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

1 § Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.

Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga

förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

2 § Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om särskilda skäl föranleder det, får dock regeringen föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid.

Begäran att få ta del av handling som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av denna paragraf, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

3 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att det genom förordning kan föreskrivas, att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande till enskild av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

3 kap. Sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

1 § Sekretess gäller hos regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret för uppgift som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt vad nu har sagts, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

4 kap. Sekretess med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

1 § Sekretess gäller för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

2 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun eller beträf-

fande bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som kontrollen avser.

3 § Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

1 § Sekretess gäller i

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott

för uppgift i verksamheten, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet till handa med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

2 § Sekretess gäller för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall,
3. telekommunikation,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling,

om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

3 § Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

4 § Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 §§, inom polisväsendet och kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

6 kap. Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

1 § Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

3 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för upplåning, om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare försämras om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 § Sekretess gäller för uppgift angående utförande av undersökning av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet har låtit verkställa för det allmännas räkning, eller angående resultatet av sådan undersökning, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som förhandlingspart försämras om uppgiften röjs. Med facklig förhandling på den offentliga sektorn avses sådan förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, vari myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att delta.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fem år. Beträffande handling som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegation gäller sekretessen dock längst till dess förhandlingsöverenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Beträffande uppgift hos riksdagens lönedelegation ankommer det dock på lönedelegationen eller myndighet, som denna bestämmer, att pröva frågan. Om förhandlingsärende har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

6 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn eller vid förberedelse till sådan stridsåtgärd, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som part i arbetskonflikt försämras om uppgiften röjs. Med facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn avses facklig stridsåtgärd som vidtas av eller mot arbetsgivare, för vars räkning myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att förhandla i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Vid tillämpningen av denna paragraf gäller föreskrifterna i 5 § tredje stycket i fråga om uppgift som anges i första stycket.

7 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för myndighets räkning med anledning av myndighetens eller statligt eller kommunalt företags rättstvist, om det kan antas att det allmännas eller företagets ställning som part försämras om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen längst till dess saken har blivit slutligen avgjord men inte i något fall längre än till dess tjugo år har förflutit.

8 § Sekretess gäller för uppgift i dagbok eller därmed jämställd handling som har upprättats på fartyg, som ägs av eller är upplåtet till staten eller kommun, angående sammanstötning med annat fartyg, beträffande vilket motsvarande uppgift inte är tillgänglig, om det kan antas att det allmännas ställning i tvist på grund av sammanstötningen försämras om uppgiften röjs.

Sekretessen upphör, om sjöförklaring eller annan sådan undersökning hålls offentligt eller talan väcks på grund av sammanstötningen och i vart fall när fem år har förflutit från det att sammanstötningen ägde rum.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på den myndighet, under vars förvaltning fartyget hör, att pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden

1 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering och åtgärder mot smittsamma sjukdomar, samt i verksamhet som avser omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Sekretess enligt första stycket gäller också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

2 § Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut av psykiatrisk nämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda eller centrala psykiatriska nämnden,

2. annat beslut i ärende enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård eller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd,

3. beslut enligt lagstiftningen om smittskydd, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd och avser annan sjukdom än venerisk,

4. anmälan och beslut i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården.

3 § Sekretessen enligt 1 § gäller också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

4 § Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

5 § Sekretessen enligt 4 § såvitt angår uppgift om underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underårige har omhändertagits eller vårdas enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården.

6 § Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

7 § Sekretess gäller hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmän försäkring.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 § Sekretess gäller hos myndighet, som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd, i ärende enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, arbetsmiljön eller reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd, för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Hos myndighet som nu har nämnts gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

9 § Sekretess gäller inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller studievägledare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

10 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I ärende hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket eller försäkringsdomstol gäller 7 § i stället för första stycket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

11 § Sekretess gäller i myndighets personalsociala verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden än som där nämns, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds hälsotillstånd och för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

Sekretessen enligt tredje stycket gäller inte i ärende om anställning eller disciplinansvar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

12 § Sekretess gäller i ärende om inskrivning av värnpliktig för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i ärende som angår antagning till utbildning vid försvarsmakten, frikallelse från värnplikt, undantagande från tjänstgöringsskyldighet, anstånd med värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Sekretess gäller inom försvarsmaktens personalvård med avseende på värnpliktiga för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos konsulent eller annan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

13 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning vilken utförs för forskningsändamål, om det inte står klart att uppgiften kan

röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

14 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

15 § Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

16 § Sekretess gäller för personuppgift i personregister som avses i datalagen (1973:289), om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen.

Sekretess för uppgift som anges i första stycket gäller också, om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i utlandet och att detta medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Vid tillämpning av denna bestämmelse ankommer det på datainspektionen att pröva fråga om utlämnande.

17 § Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i förordning som har stöd i sådan lag. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

18 § I annat fall än som avses i 17 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register

1. för uppgift hos rikspolisstyrelsen, som angår brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem,

2. för belastningsuppgift som har tillförts körkortsregistret,

3. för uppgift som har tillförts särskilt register som författningsenligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförseelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten.

Sekretessen enligt första stycket 1 gäller inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

19 § Sekretess gäller hos polismyndighet för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,
2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård,
3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda eller vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten,
4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller
5. utredning enligt 6 § andra stycket lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande,

om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

20 § Sekretess gäller hos polismyndighet i ärende om omhändertagande som avses i 19 § första stycket 2 för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

21 § Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller beslut i annat fall enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

22 § Sekretess gäller hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende, i fråga om vilket bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga, för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning

eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå domstol till handa med utredning som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

23 § Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan mydighets verksamhet för att gå till handa i ärende som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

24 § Sekretess gäller för uppgift i upptagning som har dialektologiskt eller etnologiskt innehåll och som har gjorts eller anskaffats för vetenskapligt ändamål, om det kan antas att den, som har lämnat uppgiften eller som uppgiften avser, eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden

1 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess för sådan uppgift i ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning. Såvitt avser ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som nu har nämnts, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3 § Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats på grund av föreskrift i särskild lagstiftning som angår uppgiftsskyldighet i frågor rörande samhällsplanering eller försörjningsberedskap eller som angår försörjningsberedskap vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 § Sekretess gäller för uppgift i kartellregister, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada, om uppgiften röjs, och att sekretess inte nämnvärt motverkar syftet med registret. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, fondkommissionärs- och fondbörsväsendet eller försäkringsväsendet, för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som mydighetens verksamhet avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

6 § Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

7 § Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, och i tillsynsverksamhet,

som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

8 § Sekretess gäller i riksbankens bankrörelse och i riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller i annan av myndighet bedriven upplåningsverksamhet eller affärsmässig utlåningsverksamhet för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt andra stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år eller hos statens skeppsprovningsanstalt i högst femtio år.

10 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till

annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

11 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i avtal, slutet mellan enskild och myndighet, gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

12 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende hälso- eller sjukvård för sådan uppgift om viss varas tillverkning eller innehåll, som har lämnats till myndigheten för att användas som upplysning om eller underlag för behandling eller annan liknande åtgärd, om det kan antas att tillverkaren eller försäljaren lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

13 § Sekretess gäller i ärende om ansökan om patent för uppgift om uppfinning eller företagshemlighet, om annat inte följer av gällande lagstiftning om patent.

Sekretess gäller för sådan uppgift angående uppfinning som har lämnats till myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar. Om patent har sökts på uppfinningen, gäller dock sekretessen endast om uppgiften omfattas av sekretess enligt första stycket.

Sekretess gäller i ärende om registrering av mönster för uppgift om mönstret, om sökanden har begärt det och ej annat följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket första meningen i högst tjugo år.

14 § Sekretess gäller i ärende om registrering eller inskrivning i skeppsbyggnadsregister för uppgift om pris och betalningsvillkor i skeppsbyggnadsavtal.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

15 § Sekretess gäller för uppgift som part i arbetstvist har lämnat till förlikningsman, särskild förlikningsman eller förlikningskommission, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

16 § Sekretess gäller i ärende om utredning av fartygs sammanstötning med annat fartyg för uppgift som angår sammanstötningen och härrör från det fartyg som ärendet avser, om fartygets befälhavare eller redare begär det. Sekretess gäller dock inte, om sjöförklaring eller annan sådan undersökning beträffande båda fartygen sker samtidigt. Sekretess gäller inte heller, om sådan undersökning beträffande det andra fartyget har ägt rum förut eller tillgång annars finns till motsvarande uppgift rörande det andra fartyget.

Handläggs ärende som anges i första stycket vid annan myndighet än domstol, tillämpas 12 kap. 3 § första stycket hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling upphör sekretessen enligt denna paragraf när motsvarande uppgift rörande det andra fartyget har blivit tillgänglig och senast när fem år har förflutit från det att sammanstötningen skedde.

17 § Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

Första stycket tillämpas inte, om annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte skall gälla.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

1 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgiften erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst eller förmögenhet samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift samt skatte- och avgiftstillägg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av

skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Sekretessen gäller inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, såvida inte beslutet meddelas i ärende om

1. förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga,
2. befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier och liknande egendom i samband med strukturrationalisering,
3. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond,
4. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för kostnad för exportkredit.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarandet vid beskattning.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller i

1. särskilt ärende om kontroll beträffande skatt eller om säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 §,
2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,
3. ärende om anstånd med erläggande av skatt

för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

I fråga om sekretess enligt denna paragraf tillämpas 1 § första stycket andra–fjärde meningarna.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i första stycket 2 och 3.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3 § Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också, i den mån avtal härom har träffats med främmande stat, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den staten i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

4 § Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift i företagsregister, uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forskningsändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller hos riksbanken i ärenden om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om studiestöd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Såvitt gäller annat än studiestöd under sjukdom gäller sekretessen dock inte beslut i ärendet.

Sekretess gäller, i annat fall än som avses i andra stycket och 8 kap. 6–8 §§, i ärende om utlåning av allmänna medel för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte ansökan eller beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

6 § Sekretess gäller hos datainspektionen i ärende om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag ankommer på inspektionen, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken gäller sekretess enligt vad nu har sagts, lämnats till regeringen eller justitiekanslern, gäller sekretessen också där.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

7 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning av personregister som avses i datalagen (1973:289), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

8 § Sekretess gäller inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen och tredje stycket i högst tjugo år.

9 § Sekretess gäller hos allmän advokatbyrå i ärende om rättsligt biträde

1. för uppgift som det kan antas att den rättssökande har förutsatt skall bli behandlad förtroligt,
2. för uppgift i övrigt om någons personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att han lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller hos notarius publicus i verksamhet som enligt lag eller annan författning ankommer på honom.

10 § Sekretess gäller hos rättshjälpsnämnd, besvärsnämnden för rättshjälpen samt domstolsverket i ärende om rättshjälp

1. för uppgift som angår den rättsliga angelägenhet som ärendet avser,
2. för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i övrigt, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

11 § Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos nämnden för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

12 § Sekretess gäller i ärende om någons inträde i advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot advokat eller om advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i ärende om auktorisation eller godkännande av revisor eller revisionsbolag, om disciplinärt ingripande mot revisor eller revisionsbolag, som har erhållit auktorisation eller godkännande, eller om upphävande av auktorisation eller godkännande. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

13 § Sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om förvärv av hyresfastighet eller om särskild förvaltning av fastighet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

14 § Sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

15 § Sekretess gäller hos domstol i äktenskapsmål samt mål och ärenden enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

16 § Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sedlighetsbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

17 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 18 §, i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott

för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

18 § Sekretessen enligt 17 § första stycket gäller inte

1. beslut huruvida åtal skall väckas eller beslut om att lägga ned förundersökning,

2. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,

3. uppgift som avser omhändertagande enligt 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande och som inte har inhämtats vid utredning enligt 6 § andra stycket samma lag.

Sekretessen enligt 17 § första stycket upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, såvida inte sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 16 §, eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

19 § Sekretess gäller inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten och inte heller beslut i målet eller ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

20 § Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

10 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart

1 § Sekretess gäller för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, om det kan antas att strävanden att bevara arten inom landet eller del därav motverkas om uppgiften röjs.

11 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen samt riksdagens ombudsmän och justitiekanslern

1 § Erhåller regeringen från annan myndighet uppgift, som är sekretessbelagd där, för att regeringen skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos regeringen.

Regeringen kan för särskilt fall besluta att sekretessbelagd uppgift i regeringsärende får lämnas ut.

Skall enligt särskild bestämmelse i denna lag viss angiven myndighet pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild, ankommer prövningen, såvitt gäller uppgift hos regeringen, i stället på denna. Detta gäller dock inte, om prövningen ankommer på departementschef.

2 § Föreskrifterna i 1 kap. 2–4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll eller annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 2 kap. och 6 kap. 5 och 6 §§.

3 § Den befogenhet som enligt bestämmelse i denna lag tillkommer regeringen att för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, skall, såvitt avser uppgift hos riksdagen eller myndighet under denna, i stället tillkomma riksdagen. Såvitt avser uppgift hos myndighet under riksdagen tillkommer befogenheten det utskott som bereder ärenden som rör myndigheten.

Erhåller riksdagen från annan myndighet uppgift, som är sekretessbelagd där, för att riksdagen skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos riksdagen.

Även i annat fall än som avses i första stycket får riksdagen förordna om undantag från sekretess i fråga om uppgift hos riksdagen.

4 § Sekretess gäller hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet och hos justitiekanslern i hans verksamhet för att bevaka statens rätt eller tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter endast i den mån det följer av andra eller tredje stycket. Sekretess gäller inte i något fall beslut av justitieombudsman varigenom ärende avgörs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos ombudsmannen eller justitiekanslern. Förekommer uppgiften i sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten, gäller sekretess hos ombudsmannen eller justitiekanslern dock endast i den mån det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från enskild, gäller sekretess enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs.

5 § Regeringen får föreskriva att sekretess, motsvarande den som enligt 4 § gäller hos justitiekanslern, skall gälla i verksamhet som bedrivs av särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

12 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m. m.

1 § Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen.

Första stycket tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

2 § Sekretess enligt 6 kap., 7 kap. 17 och 18 §§, 8 kap. 1 och 3–11 §§ samt 9 kap. 8–11 och 14 §§ gäller inte hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, såvida inte domstolen har erhållit uppgiften för att pröva fråga huruvida den kan lämnas ut.

3 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende.

Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det.

Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

4 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot

någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

Har domstol meddelat förordnande enligt andra stycket, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra stycket, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

5 § Sekretess gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om

1. innehållet i ännu inte meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut,

2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Vad som sägs i första stycket om sekretess för innehållet i dom och annat beslut och för vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar gäller också i fråga om jurys svar på fråga huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning.

6 § Om synnerliga skäl talar för det, får regeringen i annat fall än som avses i 5 § föreskriva att sekretess skall gälla hos statlig myndighet för uppgift om

1. innehållet i ännu inte avkunnat eller expedierat beslut, i vilket ändring kan sökas hos domstol,

2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående sådant beslut.

7 § För personal i myndighets telefonväxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten.

13 kap. Överföring av sekretess i vissa fall

1 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

2 § Erhåller myndighet i sin förvaltande verksamhet i ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller i annat jämförbart rättsligt

förfarande vid myndigheten från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

3 § Erhåller myndighet i sin forskningsverksamhet från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

4 § Erhåller arkivmyndighet för arkivering från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos arkivmyndigheten.

5 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

6 § Bestämmelserna i 1–5 §§ tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten eller om uppgiften upptas i beslut hos denna myndighet.

14 kap. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

1 § Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

2 § Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

3 § Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 7 kap. 1–6 §§, 8 kap. 8 § första stycket och 9 och 15 §§ samt 9 kap. 7 §, 8 § första och andra styckena och 9 §. Inte heller gäller första stycket, om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller, såvitt angår uppgift i personregister enligt datalagen (1973:289), föreskrift som har meddelats med stöd av datalagen.

4 § Sekretess till skydd för enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Vad nu har sagts gäller dock inte om annat följer av bestämmelse i denna lag.

5 § Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan mydighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

6 § Sekretess hindrar inte att den som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts lämnar uppgift till sitt ombud eller biträde i saken eller till annan enskild, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

7 § Sekretess enligt 6 kap. 1–5, 7 och 8 §§, 7 kap. 8 och 11 §§ samt 8 kap. 2 och 8–10 §§ utgör inte hinder mot att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud.

Är den, som erhåller uppgift med stöd av första stycket, knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 §, gäller för honom samma förbud att lämna ut eller utnyttja uppgiften som gäller hos myndigheten. Han får dock utan hinder av förbudet lämna uppgiften vidare till ledamot i

organisationens styrelse, om han underrättar denne om förbudet. I sådant fall gäller förbudet också för styrelseledamoten.

Utan hinder av att förbud gäller enligt denna lag att lämna ut eller utnyttja uppgift får företrädare för arbetstagarorganisation, skyddsombud eller ledamot av skyddskommitté utnyttja uppgiften för sitt uppdrag. Därvid får han dock inte röja uppgiften för annan.

8 § Regeringen får, förutom när det särskilt anges i bestämmelse om sekretess, för särskilt fall förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl.

9 § Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall myndigheten uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom.

Samtycker enskild till att uppgift, för vilken sekretess gäller till skydd för honom själv, lämnas till annan enskild endast under förutsättning att förbehåll som anges i första stycket uppställs, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas ut.

10 § Myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja uppgift, också när

1. myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde,

2. myndigheten med stöd av 7 § första stycket lämnar uppgift till någon som inte är knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 §.

Förbehåll enligt första stycket 1 får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Har förbehåll uppställts enligt första stycket 2, skall i fråga om förbehållet gälla vad som föreskrivs i 7 § andra stycket andra och tredje meningarna samt tredje stycket angående förbud att lämna ut eller utnyttja uppgift.

Förordnande av regeringen eller riksdagen för särskilt fall om undantag från sekretess för uppgift får förenas med villkor att förbehåll som anges i första stycket skall uppställas vid utlämnande av uppgiften.

15 kap. Bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m. m.

1 § När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna

handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning.

2 § Beträffande handling som registreras enligt 1 § skall av registret framgå

1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Regeringen får beträffande visst register föreskriva att föreskriften i andra stycket inte skall tillämpas, om denna annars skulle omfatta flertalet i registret upptagna handlingar.

3 § Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av viss myndighet, skall handling som avses med sådan föreskrift så snart det kan ske förses med anteckning enligt första stycket. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

4 § Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen.

5 § Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

6 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

7 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. Om inte annat följer av andra – fjärde styckena förs sådan talan hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten. Att prövningstillstånd inte behövs vid fullföljd av talan mot kammarrätts beslut framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, förs talan mot beslutet hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende förs hos högsta domstolen. Vid talan mot tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär. Vid talan mot hovrätts beslut skall dock reglerna om prövningstillstånd inte tillämpas.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

8 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling får talan föras genom besvär. Sådan talan förs i samma ordning som gäller i fråga om besvär enligt 7 §. Har beslutet meddelats av statlig myndighet, förs dock talan av annan statlig myndighet genom besvär hos regeringen.

Första stycket gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket, gäller den bestämmelsen.

I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

1 § Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

1. beslut enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen	
2 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen eller beslut enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt
2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio	
3. denna lag enligt	
2 kap. 1 §	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt
3 kap. 1 §	såvitt avser uppgift hos riksbanken
5 kap. 1 §	såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare
5 kap. 2–4 §§	
7 kap. 1–5 §§	såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller av beslut om vård utan samtycke
7 kap. 6 §	

7 kap. 9 §	såvitt avser uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier
7 kap. 11 § första eller andra stycket, 12 § andra stycket eller 14 § första stycket	
7 kap. 21 §	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men
8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket	
8 kap. 8 § andra stycket	såvitt avser uppgift som hänför sig till myndighets affärsmässiga utlåningsverksamhet
8 kap. 9, 12, 13 eller 15 §	
9 kap. 1–4 §§	
9 kap. 6 §	såvitt avser uppgift om registrerads förhållanden
9 kap. 7 §, 8 § första eller andra stycket, 9 § eller 10 § första stycket 1	
9 kap. 11 §	såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild
12 kap. 5 eller 7 §	

4. förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § denna lag

5. förordnande med stöd av 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken

6. 8 kap. 4 § första stycket tredje meningen rättegångsbalken

7. 7 kap. 2 § kyrkolagen

8. 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

2. Genom denna lag upphävs lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt samt lagen (1976:428) om bemyndigande att meddela föreskrifter om tystnadsplikt vid konsumentverket.

3. Innehåller den nya lagen hänvisning till viss lagstiftning och har denna lagstiftning trätt i stället för äldre lagstiftning, skall hänvisningen avse även den äldre lagstiftningen.

4. Förbehåll som myndighet enligt äldre bestämmelser har meddelat vid utlämnande av allmän handling skall fortfarande gälla. I fråga om sådant förbehåll tillämpas nya lagens föreskrifter i 16 kap. 1 § 4 om förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § samma lag.

5. Sekretess gäller för uppgift som har tillförts registret rörande vissa alkoholbrott m. m. Uppgift får dock lämnas ut för forskningsändamål, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Bestämmelserna i 14 kap. 3 § första stycket tillämpas inte i fråga om sekretess enligt denna punkt.

6. Sekretess gäller i ärende enligt äldre bestämmelser angående rätt för enskild att inköpa alkoholhaltiga drycker för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

7. Har i författning, som har tillkommit genom beslut av Kungl. Maj:t ensam eller regeringen eller av förvaltningsmyndighet eller kommun, meddelats särskild föreskrift om förbud att röja eller utnyttja vad någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, får regeringen upphäva föreskriften eller ändra den, om ändringen innebär att sådan tystnadsplikt inte längre föreskrivs i den särskilda bestämmelsen. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att enligt vad nu har sagts upphäva eller ändra sådan föreskrift, om föreskriften har meddelats av förvaltningsmyndigheten eller kommunen.

8. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i den nya lagen, skall hänvisningen i stället avse den nya bestämmelsen.

2 Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 5 kap. 1, 4 och 5 §§, 8 kap. 4 och 7 §§, 23 kap. 14 §, 36 kap. 5 §, 38 kap. 8 § samt 39 kap. 5 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 38 kap. 9 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

5 kap.

1 §[1]

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Kan det antagas, att vid förhandling *skall förekomma något, som är stötande för anständigheten och sedligheten, eller att till följd av offentligheten något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt, äge rätten förordna, att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Förordnande, som nu sagts, må ock meddelas, om anledning förekommer, att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas.*	Kan det antagas att vid förhandling *kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1979:000), må rätten, om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall må förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 16 eller 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § samma lag.*
I mål om ansvar för utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada i anledning av sådant brott må rätten förordna, att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för enskild. Förhandling, som under förundersökning i brottmål äger rum vid domstol, skall hållas inom stängda	

[1] Senaste lydelse 1975:240.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen. I brottmål skall, när skäl äro därtill, förhandling som angår personundersökning, sinnesundersökning eller annan utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt, äga rum inom stängda dörrar.	

Förhör med den som är under femton år eller lider av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten må hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

4 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Rätten äge förordna, att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras.	*Har* förhandling *hållits* inom stängda dörrar *och har därvid förebringats uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1979:000), äge rätten förordna att uppgiften* icke får uppenbaras.

5 §

Överläggning till dom eller beslut skall hållas inom stängda dörrar, om rätten ej finner det kunna ske offentligt. Hålles överläggning inom stängda dörrar, må, utom rättens ledamöter, närvara endast sådan rättens tjänsteman, som har att taga befattning med målet. När särskilda skäl äro därtill, må rätten medgiva även annan att närvara vid sådan överläggning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Avkunnande av dom eller beslut skall ske offentligt. *Har förhandling hållits inom stängda dörrar, må ock dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.*	Avkunnande av dom eller beslut skall ske offentligt. *I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av förordnande om sekretess enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1979:000), skall dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

8 kap.

4 §[2]

Vid utövande av sin verksamhet skall advokat redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttaga god advokatsed.	Vid utövande av sin verksamhet skall advokat redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttaga god advokatsed. *Om tystnadsplikt för advokat vid allmän advokatbyrå föreskrivs i 9 kap. 9 § sekretesslagen (1979:000). Annan advokat är skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han erfar i sin yrkesutövning.*

Verksamhet som advokat får icke bedrivas i bolag med annan än advokat eller i aktiebolag, om ej advokatsamfundets styrelse medgiver undantag.

Det åligger advokat att hålla penningmedel och andra tillgångar, som tillhöra hans huvudmän, skilda från vad honom tillhör.

7 §[3]

Advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som eljest förfar oredligt, skall uteslutas ur advokatsamfundet. Äro omständigheterna mildrande, må i stället varning tilldelas honom.

Åsidosätter eljest advokat de plikter, som åvila honom som advokat, må varning eller erinran meddelas honom. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må han uteslutas ur samfundet.

Fråga om uteslutning som nu sagts, varning eller erinran prövas av samfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ.

Upphör advokat att vara svensk medborgare eller inträder beträffande honom sådan omständighet, att han enligt 2 § andra eller tredje stycket icke må antagas till ledamot av samfundet, vare han skyldig att genast utträda; gör han det ej, förordne styrelsen om hans uteslutning. Samma lag vare, om advokat flyttar ur riket och styrelsen ej medgiver, att han må kvarstå såsom ledamot av samfundet.

I beslut, varigenom någon uteslutits ur samfundet, må förordnas, att beslutet genast skall gå i verkställighet.

	Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket tredje meningen må ej åtalas av annan än justitiekanslern.

[2] Senaste lydelse 1977:943.
[3] Senaste lydelse 1963:149.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Åtal må väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

23 kap.

14 §

Undersökningsledaren äge inhämta yttrande av sakkunnig. Finnes redan under förundersökningen sakkunnig böra utses av rätten, äge undersökningsledaren framställa begäran därom. Han äge ock hos rätten begära föreläggande, att skriftligt bevis skall företes eller föremål tillhandahållas för besiktning.	Undersökningsledaren äge inhämta yttrande av sakkunnig. Finnes redan under förundersökningen sakkunnig böra utses av rätten, äge undersökningsledaren framställa begäran därom. Han äge ock hos rätten begära föreläggande, att skriftligt bevis skall företes eller föremål tillhandahållas för besiktning, *eller förordnande, att allmän handling som kan antagas äga betydelse som bevis skall tillhandahållas vid förundersökningen.*

36 kap.

5 §[4]

Ej må någon höras som vittne angående något, som han enligt lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla, med mindre den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.	*Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1979:000) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, ej äger lämna uppgift må ej höras som vittne därom utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.*
Ej heller *eljest* må advokat, läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens	Ej heller må advokat, läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens

[4] Senaste lydelse 1977:1020.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.	förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Rättegångsombud, biträde eller försvarare må ej höras som vittne om vad för uppdragets fullgörande förtrotts honom, med mindre parten medgiver, att det må yppas.

Utan hinder av vad i andra eller tredje stycket sägs vare annan än försvarare skyldig att avgiva utsaga i mål angående brott, för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan är särskilt stadgat. Präst inom annat trossamfund än svenska kyrkan eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning må icke höras som vittne om något, som han vid hemligt skriftermål eller under därmed jämförliga förhållanden erfarit.

Att den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen *eller* 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) *i vissa fall må utan hinder därav* höras som vittne om förhållande som tystnadsplikten avser, *därom* stadgas i nämnda lagrum.	Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) *eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio må* höras som vittne om förhållande som tystnadsplikten avser *endast i den mån det* stadgas i nämnda lagrum.

38 kap.

8 §

Om tillhandahållande av allmän handling, som förvaras hos stats- eller kommunalmyndighet, gälle vad därom är stadgat. Hava eljest avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.	*Om allmän handling kan antagas äga betydelse som bevis, äge rätten förordna att handlingen skall tillhandahållas.*
	Första stycket gäller ej
	1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1979:000) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, med mindre den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar givit sitt tillstånd därtill;
	2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde eller sjätte stycket ej må höras därom;
	3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.

9 §

	Har bestämmelser som avviker från vad som föreskrivs i 1–8 §§ meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, skall de gälla.

39 kap.

5 §

Innehar någon föremål, som lämpligen kan flyttas till rätten och som kan antagas äga betydelse som bevis, vare han skyldig att tillhandahålla det för syn; sådan skyldighet åligge dock ej i brottmål den misstänkte eller den som till honom står i sådant förhållande, som avses i 36 kap. 3 §. Stadgandet i 36 kap. 6 § om vittnes rätt att vägra att yttra sig äge motsvarande tillämpning i fråga om rätt för part eller annan att vägra att tillhandahålla föremål för syn. Om skyldighet att förete skriftlig handling för syn gälle vad i 38 kap. 2 § är stadgat.

Vad i 38 kap. 3–*8* §§ är stadgat äge motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.	Vad i 38 kap. 3–9 §§ är stadgat äge motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

3 Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 3 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 kap.	
3 §[1]	
Yppar någon *vad* han *till följd av* lag eller annan författning *är pliktig att hemlighålla* eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.	*Röjer* någon *uppgift, som* han *är pliktig att hemlighålla enligt* lag eller annan författning *eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning*, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.
Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter.	Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. *I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

4 Förslag till
Lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1971:290)
dels att 20 § skall upphöra att gälla,
dels att 14 och 15 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av *39 § andra stycket lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmän-*	Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av *14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*

[1] Senaste lydelse 1975:667.

Nuvarande lydelse

na handlingar eller av denna paragraf.

Myndighet får vägra att lämna ut annat material än allmän handling under samma förutsättningar som enligt nyssnämnda lagrum gäller beträffande allmän handling. Lämnas sådant material ut, skall myndigheten om det behövs göra förbehåll om hur det får användas.

Har myndigheten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts ärendet, skall myndigheten på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna ut materialet. Myndigheten skall vid behov förordna att den som erhåller sådan upplysning ej får obehörigen yppa vad han fått veta.

Föreslagen lydelse

15 §

Ärende får ej avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Myndigheten får dock avgöra ärende utan att så skett,

1. om åtgärderna är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak och fråga ej är om prövning med anledning av överklagande,

3. om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller

4. om ärendets avgörande ej kan uppskjutas.

Underrättelse enligt första stycket får ske genom delgivning.

Nuvarande lydelse: *Bestämmelserna i 14 § om begränsningar i rätten att ta del av det som tillförts ärendet äger motsvarande tillämpning i fråga om underrättelse enligt första stycket.*

Föreslagen lydelse: *I fråga om underrättelseskyldighet enligt första stycket gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

5 Förslag till
Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 16, 19, 20, 39 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. 1–5 och 9 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna *om handläggning* inom stängda dörrar, *om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse.*	I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. 1–5 och 9 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna *att förhandling skall hållas* inom stängda dörrar, *om det kan antagas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1979:000).*
19 §	
Bestämmelserna i 43 § om begränsningar i rätten att ta del av det som tillförts målet äger motsvarande tillämpning i fråga om underrättelse enligt 10 § första stycket, 12 eller 18 §.	*I fråga om underrättelseskyldighet enligt 10 § första stycket, 12 eller 18 § gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*
20 §	
Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap. 1–5, *7 och 8* §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av skriftlig handling utgår dock alltid av allmänna medel.	Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap. 1–5 *och 7–9* §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av skriftlig handling utgår dock alltid av allmänna medel.
39 §	
Den som uppsåtligen bryter mot förbehåll eller förordnande, som med-	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
delats med stöd av 19 eller 43 §, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.	

Den som utan giltigt skäl röjer vad som enligt rättens förordnande ej får uppenbaras dömes till böter.

43 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av *39 § andra stycket lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar eller av denna paragraf.*	Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av *14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*
Rätten får vägra att lämna ut annat material än allmän handling under samma förutsättningar som enligt nyssnämnda lagrum gäller beträffande allmän handling. Lämnas sådant material ut, skall rätten om det behövs göra förbehåll i fråga om hur det får användas.	
Har rätten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts målet, skall rätten på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna ut materialet. Rätten skall vid behov förordna att den som erhåller sådan upplysning ej får obehörigen yppa vad han fått veta.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-12-07

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Sven Romanus

Lagrådsremiss med förslag till sekretesslag, m. m.

---

1 Inledning

Den enskildes rätt att ta del av myndigheternas handlingar har länge varit grundlagsfäst i vårt land. De centrala reglerna på området finns f. n. i 2 kap. i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF, omtryckt 1976:955). De begränsningar i rätten att få tillgång till allmänna handlingar som har befunnits nödvändiga har tagits in i lagen (1937:249, omtryckt 1977:1029, ändrad senast 1978:353) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen (SekrL), och i vissa därtill anslutande författningar.

Riksdagen antog år 1976 ett nytt 2 kap. i TF (prop. 1975/76:160, KU 1975/76:48, rskr 1975/76:324, KU 1976/77:1, rskr 1976/77:2, SFS 1976:954) på grundval av förslag i betänkandet (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar vilket hade avgivits av den år 1969 tillkallade offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK)[1]. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1978.

Det förutsattes i samband med dessa ändringar i TF att de skulle kompletteras med nya regler om handlingssekretess som skulle ersätta SekrL. Huvuddelen av OSK:s nyss nämnda betänkande avser också ett förslag till en lag med sådana bestämmelser, benämnd lag om allmänna handlingar (LAH). OSK lade också fram förslag till vissa följdändringar, bl. a. i rättegångsbalken.

[1] Ledamöter vid utredningsarbetets avslutande justitiekanslern Ingvar Gullnäs, ordförande, riksdagsledamoten Erik Adamsson, departementssekreteraren Allan Eriksson, riksdagsledamoten Kurt Hugosson, chefredaktören Sven-Erik Larsson, riksdagsledamoten Åke Polstam och hemmansägaren Erik Svedberg.

Allmänhetens möjligheter att få insyn i den offentliga förvaltningen är beroende inte bara av reglerna om allmänna handlingars offentlighet utan också av de bestämmelser som reglerar de offentliga funktionärernas möjligheter att lämna uppgifter på annat sätt än genom utlämnande av allmänna handlingar. I 2 kap. 1 § i 1974 års regeringsform (RF, omtryckt 1976:871) fastslås en principiell yttrandefrihet för varje medborgare. Denna yttrandefrihet innefattar bl. a. frihet att lämna sådana uppgifter och upplysningar som en offentlig funktionär får kännedom om i sin tjänsteutövning. RF medger emellertid att yttrandefriheten begränsas bl. a. genom regler om tystnadsplikt. Sådana regler finns för de offentliga funktionärernas del f. n. utspridda i ett stort antal författningar. Frågan om den framtida utformningen av tystnadspliktsregleringen har utretts av en särskild kommitté, tystnadspliktskommittén (TK)[1], som tillkallades i maj år 1975. I sitt betänkande (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet lade kommittén fram ett förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt (LOFT), som i princip skulle ersätta alla de tystnadspliktsregler på området som i dag återfinns i olika specialförfattningar.

Ett viktigt inslag i den reglering som värnar om offentlighetsprincipen är de bestämmelser som privilegierar meddelande av uppgifter för publicering i massmedierna. Dessa bestämmelser innebär bl. a. att ett uppgiftslämnande som normalt är att betrakta som brott mot tystnadsplikt i vissa fall blir straffritt om uppgiften lämnas för publicering. De grundläggande bestämmelserna om denna s. k. meddelarfrihet finns i 7 kap. 3 § TF. På förslag av den år 1970 tillkallade massmedieutredningen (MMU, SOU 1975:49) och av TK beslutade riksdagen år 1976 bl. a. om ny lydelse av denna paragraf (prop. 1975/76:204, KU 1975/76:54, rskr 1975/76:394, KU 1976/77:1 rskr 1976/77:2, SFS 1976:955). Också denna grundlagsändring trädde i kraft den 1 januari 1978. Reglerna i paragrafen innebär, såvitt här är av intresse, att den, som i strid med en bestämmelse om tystnadsplikt lämnar ett meddelande för publicering i tryckt eller därmed jämställd skrift eller, utan att vara publiceringsansvarig, t. ex. i egenskap av författare medverkar till framställning, som är avsedd att införas i sådan skrift, får fällas till ansvar för detta bara om gärningen var uppsåtlig och den åsidosatta tystnadsplikten finns angiven i en särskild lag. I lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt (ändrad 1978:481), som trädde i kraft den 1 januari 1978, anges i vilka fall en föreskrift om tystnadsplikt skall bryta igenom meddelarfriheten.

Det har under departementsberedningen av OSK:s och TK:s förslag visat sig att det knappast går att få till stånd en tillfredsställande sekretessreglering om man bibehåller den nuvarande åtskillnaden mellan regler om handlings-

[1] Ledamöter hovrättslagmannen Erik Holmberg, ordförande, riksdagsledamoten Bertil Fiskesjö och riksdagsledamoten Kurt Ove Johansson.

sekretess och bestämmelser om tystnadsplikt. På grund härav har en promemoria upprättats inom justitiedepartementet, promemorian (Ds Ju 1977:1 och 11) Handlingssekretess och tystnadsplikt. Denna innehåller förslag till en ny sekretesslag som reglerar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt och som dessutom anger i vilka fall meddelarfrihet inte skall föreligga. Promemorian innehåller också förslag till vissa följdändringar i rättegångsbalken (RB) och brottsbalken (BrB). De vid promemorian fogade lagförslagen bör fogas till protokollet som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

I socialutredningens betänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg behandlas vissa frågor om handlingssekretess, tystnadsplikt och socialregister. Betänkandet har remissbehandlats. En inom socialdepartementet upprättad sammanställning av remissyttrandena i dessa delar bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

Frågan om lagstiftning på grundval av departementspromemorian bör nu tas upp till behandling. Den nu aktuella lagstiftningen kräver följdändringar i ett stort antal lagar som innehåller bestämmelser om tystnadsplikt. Jag avser att återkomma till denna fråga vid ett senare tillfälle.

2 Gällande rätt m. m.

2.1 Offentlighetsprincipen

Svensk rättskipning och förvaltning präglas av ålder av offentlighetsprincipen. Allmänheten och massmedierna har en vidsträckt insyn i de offentliga organens verksamhet. Denna ordning får sitt rättsliga innehåll genom tre komplex av regler.

Av störst betydelse är den i 2 kap. TF fastlagda principen om allmänna handlingars offentlighet. Principens närmare räckvidd bestäms genom den undantagsreglering som med stöd av TF är upptagen i SekrL och i därtill anslutande författningar.

Stor roll för möjligheterna till insyn i den offentliga verksamheten spelar också den information som tjänstemän och andra offentliga funktionärer kan lämna på annat sätt än genom att förete allmänna handlingar, t. ex. muntligen. Gränserna för denna de offentliga funktionärernas yttrandefrihet dras genom den rättsliga regleringen av deras tystnadsplikt.

I RF är fastslaget att regler om tystnadsplikt innebär en begränsning i den medborgerliga yttrandefriheten.

De offentliga funktionärernas tystnadsplikt är snävare än annars när fråga är om meddelande för offentliggörande i pressen eller i övrigt i tryckt skrift eller i radio eller TV. Denna särbehandling, som kommer till uttryck i TF och i radioansvarighetslagen (1966:756, ändrad senast 1978:477), får sin förklaring

av den vikt som tillmäts meddelanden för offentlig debatt och allmän upplysning i samhälleliga angelägenheter.

De äldsta anorna har den form av offentlighet som förekommer vid de beslutande församlingarna och vid domstolarna, förhandlingsoffentligheten. Offentligheten vid riksdagens kammarsammanträden regleras i riksdagsordningen. Motsvarande bestämmelser finns i kommunallagarna för de beslutande kommunala församlingarnas del. Av RB framgår att de allmänna domstolarna som regel handlägger sina mål vid förhandlingar. Dessa är med snävt begränsade undantag offentliga. Principen om domstolsförhandlings offentlighet anges numera också i RF.

Som framgår av det sagda utgör handlingssekretess och tystnadsplikt olika former av begränsning i offentlighetsprincipen. Dessa två slag av inskränkningar skyddar samma intressen och har även i övrigt nära samband med varandra. I den konstitutionella lagstiftningen behandlas emellertid, som framgått, handlingssekretessen som en del av regleringen av tryckfriheten, medan tystnadsplikten ses som en begränsning av den allmänna medborgerliga yttrandefrihet som slås fast i RF. I fråga om uppbyggnad och utformning skiljer sig f. n. de två regelkomplexen radikalt från varandra.

2.2 Handlingssekretess

Som har nämnts i inledningsavsnittet har riksdagen år 1976 beslutat nya regler i TF om allmänna handlingars offentlighet. Ändringarna baserar sig på förslag som har lagts fram av OSK i betänkandet Lag om allmänna handlingar. Den nya grundlagsregleringen stämmer i sina huvuddrag överens med den föregående, som i sin tur uppvisar kontinuitet med vad som ursprungligen föreskrevs i vår äldsta tryckfrihetsförordning, 1766 års TF.

I 2 kap. 1 § TF anges nu att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 § får denna rätt emellertid begränsas, men endast med hänsyn till vissa uppräknade skyddsintressen. Dessa är 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och 7. intresset att bevara djur- eller växtart.

I 2 § andra och tredje styckena anges i vilka former begränsningar i handlingsoffentligheten får ske. Begränsning skall sålunda anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall är lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Kravet på noggrant angivande hindrar inte att riksdagen eller regeringen i sekretessbestämmelse tilläggs befogenhet att efter

omständigheterna medge att viss handling lämnas ut.

Handlingsoffentligheten begränsas alltså genom den lagstiftning som åsyftas i 2 §. En annan inskränkning i principen ligger i begreppet allmän handling. För att en handling skall vara allmän krävs att den förvaras hos myndighet. Men dessutom fordras att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet (3 §). En handling anses som regel upprättad först när den har expedierats, när det ärende till vilket den hör har slutbehandlats eller när den annars har färdigställts (7 §). Vissa särskilda regler i 2 kap. TF begränsar ytterligare kretsen av handlingar som skall anses som allmänna.

I 2 kap. TF finns vidare bestämmelser bl. a. om sättet för utlämnande av allmän handling, om prövning av framställning om att få ut sådan handling och om rätt att överklaga avslagsbeslut.

Begränsningarna i handlingsoffentligheten anges som nämnts i dag i SekrL med anslutande författningar. Lagen bör fogas till protokollet som *bilaga 4*. SekrL innehåller i ett femtiotal paragrafer en ingående uppräkning av fall då allmänna handlingar får hållas hemliga. I allmänhet har bestämmelserna också den innebörden att handlingarna skall hållas hemliga. Sekretessen är i regel knuten till viss myndighet, till viss typ av ärenden eller till visst verksamhetsområde. En och samma paragraf tillgodoser i en del fall flera olika sekretessändamål. – Efter sin tillkomst har lagen blivit föremål för en betydande påbyggnad. Genom ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1978 har SekrL anpassats till det nya 2 kap. TF (prop. 1977/78:38, KU 1977/78:19, rskr 1977/78:77).

I fråga om flera viktiga grupper av handlingar ger SekrL regeringen möjlighet att upprätthålla sekretess inom vissa allmänt angivna gränser. I dessa fall finns den närmare regleringen i s. k. sekretesskungörelser. F. n. finns sju sekretesskungörelser på försvarets område och en, den s. k. civilförvaltningens sekretesskungörelse (1939:7, omtryckt 1977:1141, ändrad senast 1978:503, CSK), på det civila området.

I SekrL finns en paragraf som anger domstols möjlighet att från annan myndighet infordra hemlig handling som kan antas vara av betydelse som bevis. I övrigt saknas emellertid i SekrL föreskrifter som i sekretesshänseende reglerar förhållandet mellan myndigheter inbördes.

Under förarbetena till den nu gällande TF uttalades att spörsmålet om en revision av sekretesslagstiftningen på grundval av de erfarenheter som hade vunnits efter antagande av 1937 års lagstiftning borde tas upp särskilt. För detta ändamål tillkallades år 1960 offentlighetskommittén (OK). Kommittén utarbetade en diskussionspromemoria med utkast till författningsbestämmelser (se SOU 1966:61). Sitt egentliga förslag presenterade OK i betänkandet (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess. Mot bakgrund av den kritik som kommitténs förslag utsattes för beslöts att ytterligare utredning skulle äga rum innan ny lagstiftning om handlingsoffentlighet och handlingssekretess kunde föreläggas riksdagen. Den nya utredningen uppdrogs åt OSK.

OSK:s betänkande Lag om allmänna handlingar innehöll, förutom förslag

till nya grundlagsbestämmelser om allmänna handlingar, främst förslag till en ny lag om allmänna handlingar, LAH, avsedd att träda i stället för SekrL.

Regleringen i den föreslagna lagen innebär i vissa hänseenden en förstärkning av sekretesskyddet, i andra upphävande av nu gällande sekretess. Förslaget har disponerats på ett annat sätt än gällande sekretesslag. Sålunda har bestämmelserna i första hand grupperats i avsnitt i anslutning till de sekretessändamål som anges i grundlagen. Inom varje sådant avsnitt är bestämmelserna uppdelade med hänsyn till berörda myndigheter och ärendetyper.

LAH upptar enligt förslaget också vissa andra föreskrifter än materiella sekretessregler. Sålunda föreslås bestämmelser om registrering av allmänna handlingar, om tystnadsplikt om innehållet i hemlig handling, om besvär över beslut att vägra utlämnande samt om sekretessen mellan myndigheter.

Remissinstanserna har i fråga om det sakliga innehållet i sekretessbestämmelserna fört fram kritik i många enskildheter. Enighet har dock rått om att förslaget i denna del är ägnat att läggas till grund för lagstiftning. I fråga om lagens disposition har mottagandet under remissbehandlingen varit genomgående positivt.

I prop. 1975/76:160 (s. 81) förklarade dåvarande justitieministern att han ansåg att OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar i både formellt och sakligt hänseende kunde i det väsentliga läggas till grund för lagstiftning.

2.3 Tystnadsplikt

Medan handlingssekretessen redan i dag är inordnad i ett genomtänkt regelsystem uppvisar regleringen av tystnadsplikter i offentlig verksamhet ett högst splittrat mönster. Detta sammanhänger med den konstitutionella ordning som gällde före år 1975. Enligt 1809 års RF kunde sålunda tystnadsplikt föreskrivas genom författning på vilken konstitutionell nivå som helst. Tystnadspliktsföreskrifter finns därför – förutom i lag – i kungörelser och instruktioner, i kommunala reglementen och i myndigheters arbetsordningar. En tystnadsplikt kunde också uppkomma utan uttrycklig föreskrift i författning. En sådan tystnadsplikt betecknas vanligen som oreglerad. Särskilt stor praktisk betydelse hade det att uppgifter i en allmän handling, som föranledde att handlingen enligt SekrL skulle hållas hemlig, ansågs vara omfattade av tystnadsplikt, även om det inte fanns någon särskild föreskrift om tystnadsplikt. Tystnadsplikt ansågs vidare kunna uppkomma genom ett myndighetens eget beslut för särskilt ärende eller särskild grupp av ärenden eller genom en tillsägelse av överordnad. Det har också hävdats att tystnadsplikt i vissa fall följde av tjänstens beskaffenhet eller "sakens natur".

F. n. finns tystnadspliktsföreskrifter som gäller offentliga funktionärer i ett

hundratal lagar och i ungefär lika många av regeringen beslutade författningar. En förteckning över föreskrifterna bör fogas till protokollet som *bilaga* 5. I flertalet av dessa föreskrifter används uttryck såsom "obehörigen" eller "i otrångt mål" för att beskriva tystnadspliktens räckvidd.

Införandet av den nya RF medförde viktiga förändringar i rättsläget såvitt gäller regleringen av tystnadsplikt.

Sålunda är med den innebörd som RF ger åt begreppet yttrandefrihet tystnadsplikt för offentliga funktionärer att se som en begränsning i denna frihet. Härav följer i sin tur att tystnadsplikt, liksom andra inskränkningar i de medborgerliga fri- och rättigheterna, kan göras gällande av det allmänna endast med författningsstöd. I avsaknad av särskild övergångsbestämmelse i RF kan därför inte de förut nämnda, s. k. oreglerade tystnadsplikterna, inräknat den som avser innehållet i hemlig handling, upprätthållas efter ingången av år 1975.

RF:s regler på området bör, som också TK har framhållit, vidare ges den tolkningen att tystnadsplikt i offentliga anställningar inte kan åläggas genom avtal.

RF innebär vidare att den tidigare friheten att i författning på vilken konstitutionell nivå som helst föreskriva tystnadsplikt har upphört. Primärt ligger kompetensen hos riksdagen. För att regeringen i stort skulle behållas vid tidigare möjligheter att förordna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer infördes emellertid i 8 kap. 7 § RF en särskild delegationsregel enligt vilken regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. Möjlighet öppnades också för vidaredelegation till förvaltningsmyndighet eller kommun. Enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till RF behåller äldre tystnadspliktsföreskrifter i författning sin giltighet tills vidare, oberoende av vilket organ som har beslutat dem.

Genom prop. 1975:8 om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning förelade den dåvarande regeringen riksdagen ett förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt. Syftet med förslaget var att göra det möjligt att i det väsentliga behålla tidigare rättsläge på tystnadspliktsområdet. Förslaget innehöll i huvudsak delegationsbestämmelser. En av dessa avsåg att ge regeringen möjlighet att generellt förbinda handlingssekretess med tystnadsplikt. I betänkande med anledning av propositionen (KU 1975:10) förordade konstitutionsutskottet en utredning rörande tystnadsplikter. Enligt utskottet borde i utredningsarbetet ingå att inventera, klassificera och rättsligt systematisera tystnadsplikterna samt att mot denna bakgrund göra principiella överväganden med sikte på en framtida reglering. Utskottet förordade vidare att lagstiftningen om de offentliga funktionärernas tystnadsplikt borde uppskjutas i avvaktan på kartläggningen av tystnadsplikterna och resultatet av det utredningsarbete

som bedrevs av MMU, OSK och 1973 års fri- och rättighetsutredning. Det framlagda lagförslaget avstyrktes därför. Riksdagen följde utskottet (rskr 1975:62).

Med anledning av riksdagens beslut tillkallades TK. I sitt förut nämnda betänkande har kommittén lagt fram förslag till en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt, LOFT. I denna lag har TK fört samman föreskrifterna om tystnadsplikt i offentlig verksamhet. Regleringen i lagen är nära anknuten till bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och inskränkningar däri. Kommittén har byggt på OSK:s förslag till LAH. Föreskrifterna om handlingssekretess får enligt TK:s förslag betydelse bl. a. därigenom att de uppgifter i hemlig handling som utgör grund för hemlighållandet skall omfattas av tystnadsplikt. Bestämmelserna i förslaget är uppbyggda efter skyddsintressen. I begränsad omfattning medges att regeringen genom förordning anger tillämpningsområdet för en tystnadspliktsbestämmelse. Något utrymme för subdelegering till förvaltningsmyndighet eller kommun öppnas inte.

TK föreslog ändringar av tystnadspliktsbestämmelser i ett stort antal lagar. Ändringarna är i huvudsak av teknisk natur och innebär att hänvisningar görs till föreskrifter i LOFT. LOFT innehåller ett antal inledande bestämmelser som anger lagens tillämpningsområde, tystnadspliktens principiella innebörd, dess räckvidd i förhållande till annan myndighet, tystnadspliktens fortspridning med överlämnad uppgift, m. m.

Flertalet remissinstanser ansåg att LOFT kunde läggas till grund för lagstiftning. Av annan åsikt var emellertid bl. a. JK och JO, som båda fann att nya överväganden var påkallade. Åtskilliga instanser efterlyste en närmare samordning av regleringen av handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet, och ett antal av dem förordade gemensam reglering i en enda lag.

Sedan TK:s förslag lades fram har riksdagen på grundval av betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter av 1973 års fri- och rättighetsutredning beslutat ändringar i RF:s rättighetsreglering (prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56, rskr 1975/76:414, KU 1976/77:1, rskr 1976/77:2). Ändringarna har trätt i kraft den 1 januari 1977. De rubbar inte den dittills gällande ordningen i fråga om kompetensen att besluta föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Däremot har i 2 kap. RF införts nya bestämmelser som i sak anger ramar för möjligheterna att begränsa olika fri- och rättigheter, bland dem yttrandefriheten. Sålunda föreskrivs i 12 § andra stycket bl. a. att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsning får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. För yttrandefrihetens och informationsfrihetens del anges i 13 § att begränsning får beslutas

med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar i de nämnda friheterna ske endast om "särskilt viktiga skäl" föranleder det. Vid bedömande av vilka begränsningar som sålunda får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

De år 1976 slutligt antagna ändringar i TF, som gjordes på grundval av förslag av MMU, innebär att en ny teknik införts för att reglera förhållandet mellan å ena sidan friheten att lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift och å andra sidan tystnadsplikt. Enligt 7 kap. 3 § TF gäller att endast tystnadsplikt som är angiven i en särskild lag har försteg framför meddelarfriheten. I den förut nämnda lagen om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt anges i vilka fall en föreskrift om tystnadsplikt bryter genom meddelarfriheten. Meningen är att denna lag, som i allt väsentligt har bevarat rättsläget före den 1 januari 1978, bara skall gälla under en kortare övergångstid. Därefter skall den ersättas med en reglering som skall samordnas med den nya sekretesslagen (prop. 1977/78:38 s. 32).

TK lade fram ett förslag till en särskild tillämpningslag till de bestämmelser som nu finns i 7 kap. 3 § TF. Förslaget innebär att massmedierna kan få ökad tillgång till hemliga uppgifter främst inom sådana grenar av allmän verksamhet som innebär myndighetsutövning mot enskild.

Remissinstansernas reaktion på förslaget till tillämpningslag var blandad. Den av TK gjorda avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarskydd godtogs av flera instanser, men ganska många ansåg att TK hade gått väl långt i att medge meddelarfrihet. Särskilt den föreslagna vidgningen av straffriheten för meddelanden som rör myndighetsutövning mot enskild, t. ex. inom socialvården, stötte på motstånd bland remissinstanserna.

3 Promemorieförslaget

Den väsentligaste nyheten i promemorieförslaget är den nya tekniska lösningen med en gemensam lag, som reglerar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt, och de konsekvenser i sakligt hänseende som denna lösning har medfört. I övrigt bygger promemorieförslaget på de båda utredningsförslag som framlagts av OSK och TK och de synpunkter som har kommit fram under remissbehandlingen av dessa förslag.

Promemorian utgår från tanken att sekretessregleringen blir klarast och mest lättillämpad om sekretessen får avse den berörda uppgiften som sådan oberoende av om den finns dokumenterad i en allmän handling eller inte. Det

föreslås sålunda att SekrL och de många utspridda reglerna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer skall ersättas med en enda sekretesslag. I promemorians lagförslag används ett enhetligt sekretessbegrepp som i sig innefattar både en begränsning av den enskildes rätt att ta del av allmän handling och ett förbud för den offentlige funktionären att röja uppgifter genom utlämnande av handling, muntligen eller på annat sätt.

Ett annat grundläggande drag i den föreslagna sekretessregleringen är att denna, i överensstämmelse med vad som har föreslagits av både OSK och TK, också gäller i förhållandet myndigheter emellan.

Enligt promemorian har sekretessen i största möjliga utsträckning reglerats i själva sekretesslagen. De möjligheter att delegera normgivningskompetens till regeringen som öppnas i TF och RF har utnyttjats i mycket begränsad omfattning. Inte heller tekniken att låta sekretesslagen på en viss punkt uppta bara en hänvisning till sekretessregler i annan lag har använts annat än i undantagsfall.

Förslaget ansluter sig i fråga om sin allmänna uppläggning ganska nära till LAH. De utförliga reglerna om sekretessbegreppets innebörd och om generella begränsningar i sekretessen faller emellertid närmast tillbaka på de inledande bestämmelserna i LOFT.

Reglerna om sekretessbegreppets innebörd har tagits in i lagförslagets inledande kapitel. Här slås också fast att sekretessregleringen bara gäller i allmän verksamhet. I kapitlet anges vilka organ och personer som berörs av regleringen. Här finns vidare vissa bestämmelser om när en uppgift behåller sin sekretess efter att ha lämnats från en myndighet till en annan.

I 2 kap. finns bl. a. bestämmelser om möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter, om den enskildes möjligheter att förfoga över sekretess som är uppställd i hans intresse, om utlämnande av uppgift med förbehåll, om partsoffentlighet och om en generell dispensbefogenhet för regeringen. I samma kapitel har vidare tagits in bestämmelser som innebär att sekretessen på vissa punkter får vika för lagstiftningen om rätt till information i arbetslivet och lagstiftningen om arbetsmiljön. Dessa bestämmelser ersätter de "obehörighetsrekvisit" som i dag finns i de flesta tystnadspliktsregler.

I 3–11 kap. följer sedan de särskilda sekretessreglerna. Dessa är liksom motsvarande bestämmelser i LAH ordnade med utgångspunkt i TF:s sekretessgrunder. De bestämmelser som avser att skydda olika allmänna intressen finns i 3–7 och 11 kap. Skyddet för enskildas förhållanden finns i 8–10 kap.

I 12 kap. finns vissa särregler om sekretessen hos domstolarna, hos JO och JK samt hos riksdagen och regeringen.

13 kap. innehåller vissa regler som huvudsakligen gäller allmänna handlingar. Här regleras myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten och till varandra samt frågorna om hemligstämpling, diarie-

föring och förfarandet vid utlämnande av allmän handling och om besvär mot myndighets beslut i vissa fall.

I 14 kap. slutligen har tagits in regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför grundsatsen om meddelarfrihet.

Sekretessen enligt promemorieförslaget har i allt väsentligt avgränsats i enlighet med vad som har föreslagits av OSK och TK. Utgångspunkten har varit att offentlighetsprincipen inte skall begränsas annat än i de fall där det finns grundad anledning att befara att offentlighet skulle medföra skada för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF. Vägledande har vidare varit de allmänna reglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF.

I promemorian uttalas att det sekretesskyddade området i allmänhet är mindre enligt promemorieförslaget än enligt gällande rätt. Om man jämför med rättsläget före den 1 januari 1975 blir minskningen än mer påfallande. Begränsningen av sekretessen hänför sig i huvudsak till tystnadspliktsområdet. Huvuddelen av de oreglerade tystnadsplikterna och åtskilliga av de författningsreglerade saknar motsvarighet i promemorieförslaget. Tillämpningsområdet har i huvudsak avgränsats med utgångspunkt i en bedömning av behovet av handlingssekretess, så som detta framgår av i första hand OSK:s förslag.

Det sekretesskyddade området har emellertid inte förändrats uteslutande i minskande riktning. Promemorieförslaget innebär att skyddet för den enskildes integritet stärks på flera punkter. Som exempel kan nämnas att sekretess utan motsvarighet i gällande rätt föreslås inom elevvården, myndigheternas personalsociala verksamhet och försvarsmaktens personalvård.

I promemorian anförs att de ämnesområden som berörs av sekretessregleringen har angivits med så stor noggrannhet som möjligt samt att man strävat efter att undvika varje form av "sekretess för säkerhets skull". Noggrannheten har medfört en ökad utförlighet i regleringen. Som exempel kan nämnas att LAH:s två paragrafer om sekretess på skatte- och tullområdena motsvaras av sju paragrafer i promemorieförslaget. Andra sekretessområden som har fått en betydligt mer utförlig reglering i promemorieförslaget än i LAH gäller sjukvården och det allmännas utlåningsverksamhet.

Genom att lagtexten har gjorts så omfattande blir det enligt promemorian möjligt att upphäva flera hundra tystnadspliktsregler i olika författningar. I promemorian framhålls att flertalet funktionärer endast kommer att behöva tillämpa ett fåtal av de föreslagna bestämmelserna samt att det får ankomma på de särskilda myndigheterna att hålla sin personal informerad om vilka sekretessregler som är aktuella för dem.

I viss begränsad utsträckning har man sökt i promemorieförslaget att med rent beskrivande kriterier avgränsa det sekretesskyddade området på sådant sätt att detta bara omfattar uppgifter vilkas röjande kan medföra en skaderisk.

Som exempel nämns uppgifter om personliga förhållanden som har lämnats i förtroende inom den frivilliga sjukvården eller familjerådgivningen. I de allra flesta fall har man emellertid för att uppnå en från offentlighetssynpunkt önskvärd avgränsning av sekretessen kompletterat beskrivningen av ämnesområdet med ett uttryckligt krav på risk för skada som en förutsättning för sekretess. Huvuddelen av de använda skaderekvisiten är utformade på så sätt att offentlighet framstår som huvudregel. Endast om röjande av en uppgift medför viss angiven skaderisk inträder sekretess. I några fall, där enligt promemorian sekretessintresset är särskilt betydande, har skaderekvisitet utformats så att det anger sekretess som det normala förhållandet. Sekretessen viker här bara om man kan räkna med att röjandet av en uppgift inte är förbundet med någon skaderisk.

Sekretessens räckvidd har begränsats också på andra sätt. I likhet med SekrL och LAH ställer promemorieförslaget i de flesta fall upp tidsgränser för handlingssekretessen. Reglerna om dessa gränser har angivits så att det framgår att det är fråga om maximi- och inte om normaltider. Med hänsyn härtill och till att de flesta av de föreslagna sekretessreglerna innehåller skaderekvisit förutsätts i promemorian att de angivna sekretesstiderna kommer att aktualiseras bara i undantagsfall.

Sekretesstidernas längd varierar liksom i gällande rätt och i LAH beroende på arten av det skyddsintresse som har föranlett sekretessen. Såvitt gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel femtio år, medan den i de flesta av de bestämmelser som avser att skydda det allmännas eller enskildas ekonomiska förhållanden har bestämts till tjugo år.

För att tillgodose både offentlighetsintresset och överskådligheten har regleringen utformats så, att tillämpningsområdet för varje särskild sekretessbestämmelse i princip skall framgå direkt ur denna. Den sekretess som till följd av en särskild sekretessbestämmelse gäller för en uppgift hos en viss myndighet skall inte "följa med", när uppgiften lämnas till en annan myndighet vars verksamhet inte träffas av bestämmelsen i fråga. Undantag har gjorts för ett fåtal situationer där behovet av spridning av sekretessen har ansetts särskilt uttalat. Sekretessen för uppgifter hos en inspekterad myndighet följer t. ex. uppgifterna om de lämnas till den inspekterande myndigheten. Som ett annat exempel kan nämnas att en uppgift som vid förundersökning i brottmål har inhämtats av en åklagar-, polis- eller tullmyndighet från annan myndighet behåller sin eventuella sekretess också hos den mottagande myndigheten.

Som redan har nämnts innebär förslaget att sekretessreglerna i princip skall gälla också i fråga om sådant utlämnande av uppgifter som sker mellan myndigheter. I syfte att undvika menliga följder för den offentliga verksamhetens effektivitet föreslås vissa undantag från huvudregeln. Sekretessen viker således i de fall där regler om utväxling av uppgifter myndigheter emellan finns intagna i lag och i princip också när sådana regler finns i

förordning. Vidare föreslås med utgångspunkt i förslag av OSK och TK en generalklausul som innebär att en myndighet som regel skall kunna lämna en sekretessbelagd uppgift till en annan efter en viss intresseavvägning. Både möjligheten att lämna sekretessbelagda uppgifter med stöd av förordning och befogenheten att göra detta efter intresseavvägning har emellertid i ett ganska stort antal av sekretesslagens bestämmelser beskurits genom särskilda regler.

Reglerna om handlingssekretessen vid domstolar och om förhållandet mellan denna och möjligheterna att hålla förhandling inom stängda dörrar har fått en mera enhetlig uppbyggnad i promemorieförslaget än motsvarande regelsystem i gällande rätt. En riktpunkt har varit att domstolsförhandlingar skall vara offentliga i största möjliga utsträckning. En annan bärande tanke är att särskilda sekretessregler för domstol skall ställas upp bara i den utsträckning speciella förhållanden med anknytning till domstolsväsendet påkallar det.

Som huvudregel föreslås gälla att uppgifter som är sekretessbelagda hos en viss myndighet behåller sin sekretess om de lämnas till domstol. Därutöver föreslås ett fåtal särskilda sekretessregler. I övrigt ansluter sig förslaget i denna del i huvudsak till gällande ordning.

Såvitt gäller förhållandet mellan handlingssekretessen vid domstolarna och begränsningarna i förhandlingsoffentligheten innebär promemorieförslaget, i motsats till vad som i de flesta fall gäller f. n., att möjligheterna att hålla förhandlingar inom stängda dörrar i princip kommer att styras av sekretessregleringen. En sådan ordning åstadkoms med hjälp av en ny regel i RB som föreskriver att förhandling kan hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas någon uppgift som vid domstolen omfattas av sekretess som avses i den nya sekretesslagen. Härutöver krävs i de flesta fall att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig. Denna lösning har gjort det nödvändigt att i sekretesslagen ta in de nya sekretessregler för domstolarnas del som nyss har nämnts. Dessa regler avser sådana situationer där en domstolsförhandling enligt gällande rätt kan hållas inom stängda dörrar. Som exempel kan nämnas en föreslagen bestämmelse om sekretess i brottmål och i mål om intagning i arbetsanstalt för vissa uppgifter som har framkommit vid personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning etc. Dessa nya sekretessregler innebär inte något utvidgning av sekretessen i förhållande till gällande ordning. De utgör endast resultatet av en annan lagteknisk metod.

Reglerna om hemligstämpling av handling överensstämmer i huvudsak med vad som gäller f. n.

Den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 15 § TF om den enskildes rätt att få till stånd en domstolsprövning av myndighets vägran att lämna ut handling resp. beslut att lämna ut handling med förbehåll kompletteras i den föreslagna sekretesslagen av bestämmelser som anger besvärsgången. Dessa

bestämmelser överensstämmer med den ordning som gäller sedan den 1 januari 1978. Om beslutet har meddelats av allmän underrätt i dennas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall talan föras hos hovrätt. Om beslutet fattas av hovrätt i första instans skall det under samma förutsättningar kunna överklagas hos högsta domstolen. I annat fall än som nu har nämnts skall talan föras hos kammarrätt eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten.

Också en myndighet som av en annan myndighet har förvägrats ta del av en handling kan föra talan mot beslutet genom besvär. Vid tvist mellan statliga myndigheter förs talan hos regeringen. I annat fall är kammarrätt besvärsinstans.

Promemorieförslaget upptar regler om diarieföring som innebär att myndigheterna med vissa snävt avgränsade undantag är skyldiga att hålla sina handlingar registrerade eller så ordnade att det utan omgång kan fastställas om en handling har inkommit eller upprättats.

Med meddelarfrihet avses som har nämnts friheten att i viss utsträckning lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. Reglerna om meddelarfriheten har enligt promemorian bl. a. sin grund i det förhållandet att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Detta innebär vidare enligt promemorian att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd t. ex. för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte förverkligas till fullo om de offentliga funktionärerna i situationer av nu nämnt slag vore förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen.

Enligt 7 kap. 3 § TF är meddelarfrihet huvudregel. Undantag görs endast för de tystnadsplikter som anges i särskild lag (lagen /1977:1035/ om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt). I promemorieförslaget till sekretesslag anges som redan har nämnts de meddelarskyddsbrytande tystnadsplikterna i 14 kap. De aktuella tystnadsplikterna utpekas där genom en uppräkning av lagrum i sekretesslagen och vissa andra författningar.

Vid utformningen av promemorians regler om undantag från meddelarfriheten har målsättningen varit att sådana undantag skall göras endast i de fall där sekretessintresset är så starkt att man knappast kan tänka sig någon situation där insynsintresset väger över. Ställningstagandena i varje särskilt fall har enligt vad som anförs i promemorian i stor utsträckning gjorts med utgångspunkt i gällande rätt. Om man på ett visst område hittills har klarat sekretessbehovet utan inskränkning i meddelarfriheten har sålunda föreslagits att en sådan ordning skall gälla också i fortsättningen. I de fall där det inte

har varit möjligt att på detta sätt falla tillbaka på vad som nu gäller grundar sig förslaget på överväganden av mera principiell natur. När en uppgift har lämnats av en enskild i en situation av förtroendekaraktär – t. ex. inom den frivilliga sjukvården eller inom familjerådgivningen – har meddelarfrihet sålunda normalt uteslutits. Å andra sidan har meddelarfriheten i regel behållits i fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning. Undantag har emellertid gjorts för vissa fall där sekretessintresset befunnits särskilt uttalat såsom på sjuk- och socialvårdsområdena.

Promemorieförslaget i meddelarfrihetsdelen ansluter sig sakligt sett nära till TK:s motsvarande förslag.

Förslaget till sekretesslag nödvändiggör en omfattande följdlagstiftning. Denna har inte redovisats annat än i begränsad omfattning. Promemorian innehåller sålunda förslag av följdkaraktär bara i fråga om två lagar, RB och BrB.

4 Föredraganden

4.1 Inledning

Den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar har länge varit grundlagsfäst i vårt land. De grundläggande reglerna i ämnet återfinns i 2 kap. i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF, omtryckt 1976:995). De innebär bl. a. att inskränkningar i handlingsoffentligheten får göras endast om det påkallas av hänsyn till vissa i TF särskilt angivna intressen. De inskränkningar som har ansetts nödvändiga finns f. n. samlade i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (omtryckt 1977:1029, ändrad senast 1978:353), den s. k. sekretesslagen (SekrL), och i några därtill anknutna regeringsförfattningar, de s. k. sekretesskungörelserna.

Föreskrifter om tystnadsplikt betraktas i 1974 års regeringsform (RF) som begränsningar av den medborgerliga yttrandefriheten. RF:s regler på området innebär dels att tystnadsplikt kan föreligga endast till följd av en föreskrift i lag eller – om tystnadsplikten avser offentliga funktionärer – i annan författning som ytterst har stöd i ett bemyndigande i lag, dels att sådana föreskrifter får beslutas bara inom de allmänna ramar för möjligheterna att begränsa yttrandefriheten som anges i 2 kap. RF. Till följd av övergångsbestämmelserna till RF gäller emellertid tills vidare äldre bestämmelser om tystnadsplikt även om de skulle ha tillkommit på annat sätt än RF föreskriver. Tystnadspliktsregler finns f. n. i författningar på alla konstitutionella nivåer. Innan RF trädde i tillämpning den 1 januari 1975 ansågs dessutom s. k. oreglerade tystnadsplikter föreligga i ganska betydande omfattning. Den kanske viktigaste av dessa avsåg innehållet i hemlig handling.

Innebörden av de regler om tystnadsplikt som gäller för de offentliga

funktionärerna är f. n. i viss utsträckning beroende av om reglerna finns intagna i lag eller i författning av annat slag. Om regeln inte har lagform, har den en mera begränsad betydelse. Den offentlige funktionären åtnjuter då s. k. meddelarfrihet; till följd av bestämmelser i TF och radioansvarighetslagen (1966:756, ändrad senast 1978:477) kan han utan hinder av tystnadsplikten lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift, radio eller TV. Har tystnadsplikten föreskrivits i särskild lag, gäller den däremot också i förhållande till massmedierna.

De regler som nu gäller i fråga om handlingssekretess och tystnadsplikt är behäftade med delvis ganska allvarliga brister.

Föreskrifterna om handlingssekretess har under årens lopp ändrats och försetts med tillägg som avspeglar den snabba utvecklingen inom den offentliga sektorn. De nya bestämmelserna har i många fall endast med svårighet kunnat passas in i den ursprungliga systematiken. Regleringen har till följd härav blivit alltmera svåröverskådlig och svårtolkad. Samtidigt har TF:s styrande effekt på sekretessregleringens innehåll försvagats.

Den gällande regleringen av tystnadsplikt för offentliga funktionärer är ganska oenhetligt utformad, och den är dessutom spridd över ett stort antal författningar. Föreskrifter om tystnadsplikt finns bl. a. i ca 100 lagar och i lika många regeringsförfattningar. Tystnadspliktsregler finns vidare i myndigheters interna arbetsordningar, i kommunala instruktioner etc. Föreskrifterna är endast sällan samordnade med reglerna om handlingssekretess. Ofta saknas tystnadsplikt på områden där handlingssekretess gäller och vice versa. När handlingssekretess och tystnadsplikt råder sida vid sida är reglerna ofta konstruerade på skilda sätt. I motsats till reglerna om handlingssekretess gäller tystnadspliktsbestämmelserna t. ex. också direkt i förhållandet myndigheter emellan. Bestämmelsernas närmare innebörd är å andra sidan ofta mycket oklar på grund av att de regelmässigt bara förbjuder "obehörigt" yppande.

De förhållanden som nu har nämnts medför att det ofta är mycket svårt för den enskilde tjänstemannen att avgöra om en viss uppgift omfattas av sekretess eller inte. Sannolikt leder denna osäkerhet om rättsläget inte sällan till att tjänstemän för att vara på den säkra sidan håller inne också med uppgifter som vid en närmare granskning skulle visa sig ligga utanför det sekretessbelagda området.

På båda de nu nämnda områdena har ett omfattande utredningsarbete bedrivits på senare år. När det gäller handlingssekretessen föreligger sålunda bl. a. betänkandet (SOU 1975:22) Lag om allmänna handlingar, vilket har avgetts av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK). I fråga om tystnadsplikt finns betänkandet (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet av tystnadspliktskommittén (TK).

Som jag redan har nämnt antog riksdagen under år 1976 på grundval av OSK:s betänkande ett nytt 2 kap. i tryckfrihetsförordningen. De nya reglerna

har trätt i kraft den 1 januari 1978. Det förutsattes i samband med ändringarna i tryckfrihetsförordningen att de skulle kompletteras med nya regler om handlingssekretess som skulle ersätta 1937 års sekretesslag.

Under riksdagsbehandlingen uttalade riksdagen önskemål om en samordning i både tekniskt och sakligt hänseende av den blivande lagstiftningen om handlingssekretess och den muntliga sekretessen för offentliga funktionärer. Mot den nu angivna bakgrunden har inom justitiedepartementet utarbetats promemorian (Ds Ju 1977:1 och 11) Handlingssekretess och tystnadsplikt. Promemorian innehåller förslag till en ny sekretesslag som reglerar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Dessutom innehåller den förslag till vissa följdändringar i rättegångsbalken (RB) och brottsbalken (BrB).

Den väsentligaste nyheten i promemorieförslaget är den nya tekniska lösningen med en gemensam lag och de konsekvenser i sakligt hänseende som denna lösning har medfört. I övrigt bygger promemorieförslaget på de båda utredningsförslagen och de synpunkter som kom fram under remissbehandlingen av dessa. En redogörelse för innebörden i förslaget har lämnats i avsnitt 3.

Promemorian har remissbehandlats och har därvid fått ett övervägande positivt mottagande. Det stora flertalet remissinstanser som lämnat allmänna synpunkter på förslaget har sålunda godtagit detta helt eller i stort sett. Flera remissinstanser har också – utan att gå närmare in på de allmänna överväganden som ligger till grund för förslaget – tillstyrkt det såvitt det gäller deras eget verksamhetsområde. Kritiska röster saknas dock inte. Av remissinstanserna är det emellertid endast ett litet fåtal som avstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Som skäl anför de i första hand att förslaget är svårtillgängligt och att dess konsekvenser inte är tillräckligt klarlagda. Kritik mot att förslaget blivit svårtillgängligt förs också fram av remissinstanser som i övrigt har en positiv inställning till promemorian. Endast i några enstaka yttranden riktas invändningar mot förslaget att reglera handlingssekretess och tystnadsplikt i en gemensam lag. En fråga som tilldragit sig stor uppmärksamhet vid remissbehandlingen är förslaget att reglera sekretessen mellan myndigheter. På denna punkt har reaktionen varit blandad, och flera remissinstanser varnar för att förslaget, om det genomförs, kan hindra myndigheterna från att fullgöra de uppgifter som åvilar dem. En annan del i förslaget som uppmärksammats mera allmänt är de s. k. skaderekvisit som ingår i sekretessbestämmelserna. Många remissinstanser önskar här enklare regler. Vad beträffar sekretessens omfattning önskar vissa instanser starkare sekretesskydd på det område som närmast berör dem själva. Regleringen av förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet godtas i allmänhet. I fråga om omfattningen av meddelarfriheten framförs dock såväl önskemål om fler undantag som förslag i motsatt riktning.

För egen del vill jag till en början konstatera att det är angeläget att frågan om regleringen av handlingssekretessen och tystnadsplikten nu får en

lösning. Som jag nyss har framhållit är den nuvarande regleringen oenhetlig och svårtolkad. Vidare är denna reglering endast provisoriskt anpassad till de nya reglerna i 2 kap. TF (jfr prop. 1977/78:38 s. 26). Härtill kommer att den oreglerade tystnadsplikten för innehållet i allmänna handlingar upphörde i och med att den nya RF trädde i kraft. Avsaknaden av tystnadsplikt på detta område kan åtminstone i teorin göra handlingssekretessen verkningslös, och även om några olägenheter inte blivit kända ännu, kan förhållandet få skadliga verkningar på sikt. Ett förslag om att komma till rätta med bl. a. det sistnämnda problemet lades fram år 1975 men ledde inte till lagstiftning (prop. 1975:8). Anledningen härtill var att riksdagen ansåg att tystnadsplikterna borde kartläggas närmare och att frågan borde ses i ett större sammanhang (KU 1975:10, rskr 1975:62). Denna kartläggning har nu skett inom ramen för TK:s arbete, och något skäl för ytterligare uppskov föreligger inte. Reformbehovet är alltså stort.

Det förslag som nu föreligger till bedömning grundar sig på flera tidigare utredningsförslag och remissomgångar. Det har mottagits positivt av det stora flertalet remissinstanser. I likhet med dessa remissinstanser anser jag att förslaget är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Därmed ansluter jag mig också till uppfattningen att handlingssekretess och tystnadsplikt bör regleras gemensamt i en och samma lag. Jag återkommer emellertid närmare till denna principiellt viktiga fråga i nästföljande avsnitt.

Med anledning av att flera remissinstanser har kritiserat förslaget för att vara svåröverskådligt och svårtillgängligt vill jag framhålla att det är viktigt att reglerna är utformade med erforderlig grad av detaljering. Mera allmänt hållna regler skulle nämligen – i den mån de är förenliga med grundlagen – ofrånkomligen leda till minskad offentlighet. Reglerna bör självfallet göras så enkla som möjligt. Enligt min mening kan man emellertid av nyss nämnda skäl därvid inte göra avkall på kravet att regleringen skall vara tillräckligt detaljerad och utförlig. F. ö. vill jag framhålla att den föreslagna lagen ersätter en lagstiftning som är spridd på många ställen. Som ett par remissinstanser har påpekat kan en samlad reglering mot den bakgrunden ge intryck av att vara svårtillgängligare än den nuvarande. Det sagda hindrar inte att det finns utrymme för åtskilliga förenklingar och förtydliganden av promemorieförslaget. I det syftet föreslås också i det följande ändringar på åtskilliga punkter.

Med anledning av de önskemål om mera sekretess som framförts under remissbehandlingen vill jag redan nu säga att dessa i allmänhet inte har blivit tillgodosedda. Ett skäl härtill är att jag ansett att underlaget för en sådan utvidgning inte har varit tillräckligt. Men framför allt har jag ansett det viktigt att följa linjen i promemorieförslaget att inte åstadkomma mer sekretess än som är oundgängligen nödvändigt. Detta hindrar givetvis inte att det kan finnas anledning att sedan lagstiftningen varit i kraft någon tid återkomma till olika anmälda sekretessbehov. Skulle det visa sig att de nya reglerna i enskildheter inte är tillfredsställande, får givetvis ändringar övervägas.

En särskild fråga är i vilken utsträckning medborgarna skall ha rätt till information om uppgifter hos myndigheterna. Enligt promemorian är myndigheternas skyldighet att på begäran av enskild lämna ut uppgifter begränsad till uppgift ur allmän handling. JO och Pressens samarbetsnämnd ifrågasätter om denna begränsning står i överensstämmelse med regeln i 2 kap. 1 § RF om att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet. De anser att medborgarnas rätt till information bör förstärkas genom en regel som ålägger myndigheterna att lämna uppgift, även om uppgiften inte förekommer i allmän handling. För egen del anser jag att detta är en fråga som inte rör informationsfriheten i RF:s mening. Någon anledning att i detta sammanhang reglera informationsfriheten anser jag inte föreligga. Denna fråga bör i stället övervägas inom ramen för yttrandefrihetsutredningens (Ju 1977:10) arbete. Enligt givna direktiv skall denna utredning bl. a. överväga behovet av regler i grundlag som uttryckligen säkerställer allmänhetens rätt att ta del av andras yttranden.

Vid remissbehandlingen har flera remissinstanser påtalat att det kommer att föreligga ett stort behov av utbildning och information inför lagstiftningens ikraftträdande. Med anledning därav vill jag framhålla att det givetvis måste utarbetas dels lämpligt material som kan användas som underlag för personalutbildning, dels information till allmänheten, främst företrädare för massmedierna. Detta behov får beaktas under det fortsatta arbetet inom regeringskansliet. Jag vill emellertid understryka att utbildningen av de offentliganställda inte får stanna vid insatser i samband med lagens ikraftträdande. Som framhållits i promemorian bör det ankomma på myndigheter vilkas verksamhet rymmer mera nämnvärda sekretessproblem att periodiskt informera den berörda personalen.

4.2 Gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt

Som framgår av vad jag har anfört i föregående avsnitt förordar jag att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän tjänst samordnas i en gemensam lag. I förhållande till gällande rätt innebär detta en nyhet av principiell betydelse, och jag vill därför nu behandla denna fråga något närmare.

Möjligheten att föra samman reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt diskuterades redan av TK. En sådan ordning förespråkades också av flera av de remissinstanser som yttrade sig över TK:s betänkande. Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet uttalade även riksdagen önskemål om en samordning i både tekniskt och sakligt hänseende av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt (KU 1975/76:48 s. 11).

I promemorian framhålls att rättsutvecklingen inneburit en förskjutning i sättet att se på tystnadsplikt i allmän verksamhet. Från att under lång tid ha betraktats som ett utflöde av lydnads- eller trohetsplikten gentemot det

allmänna och dess företrädare har tystnadsplikten kommit att uppfattas som en begränsning i en medborgerlig yttrandefrihet. Detta konstitutionella synsätt har kommit till uttryck i 1974 års RF och kan sägas ha blivit än mer markerat genom de ändringar i RF:s regler om medborgerliga fri- och rättigheter som trädde i kraft den 1 januari 1977 och som innebär att grundlagen ålägger normgivaren särskild återhållsamhet när det gäller att begränsa bl. a. yttrandefriheten, t. ex. genom föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Utvecklingen har alltså enligt promemorian lett till att den konstitutionella synen på handlingssekretess och tystnadsplikt har blivit likartad. TF:s bestämmelser om inskränkning i handlingsoffentligheten och RF:s om inskränkning – bl. a. i form av tystnadsplikt – i yttrandefriheten skiljer sig visserligen åt men vilar på samma grundvalar och uppvisar även i övrigt nära släktskap. De problem som lagstiftaren ställs inför vid reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt är därför enligt promemorian i allt väsentligt desamma. I centrum står den ofta svåra avvägningen mellan offentlighetsintresset och intresset av sekretess kring ömtåliga uppgifter. En andra fråga gäller sekretessbestämmelsernas fördelning mellan lag och förordning, ev. författning på lägre nivå. För det tredje är att beakta behovet av sammanhållning av och överblick över sekretessregleringen. Slutligen måste enligt promemorian vikt fästas vid att lagstiftningen tillgodoser rimliga krav på klarhet och lättillämplighet.

Som skäl för en gemensam lag om handlingssekretess och tystnadsplikt anförs i promemorian att en hopsmältning i sakligt och formellt hänseende av den rättsliga regleringen av handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet kan ses som en logisk följd av den förändrade inställningen till tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Den naturliga utgångspunkten bör också vara den att det enbart är uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de skall sekretesskyddas. Däremot bör det vara likgiltigt om uppgifterna är dokumenterade eller inte, om de är upptagna i en enligt TF allmän handling eller i annan handling och om utlämnande av uppgift sker muntligen, genom en för ändamålet färdigställd skrift eller genom en redan befintlig handling. Enligt promemorian leder gemensamma bestämmelser om handlingssekretess och tystnadsplikt automatiskt till att tyngdpunkten i normgivningen i fråga om tystnadsplikt förskjuts till riksdagens förmån. Med en sådan lösning blir nämligen delegation av normgivningsmakten möjlig endast i den utsträckning som reglerna i 2 kap. TF om formen för att begränsa handlingsoffentligheten medger det. TF:s formkrav är nämligen strängare än vad RF:s är i fråga om tystnadsplikt och innebär att regeringen endast kan tilläggas befogenhet att besluta om verkställighetsliknande föreskrifter. Något utrymme för delegation till annan myndighet eller till kommun ges inte (jfr avsnittet 2.2). Den systematiska sammanhållningen i en enda lag underlättar dessutom överblick, konsekvens och principiella överväganden i lagstiftningsarbetet på sekretessområdet.

Den tänkta ordningen medför också enligt promemorian tveklöst fördelar för rättstillämpningen.

Som framgår av vad jag tidigare har anfört tillstyrker det stora flertalet remissinstanser att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt samordnas i en gemensam lag. I några yttranden kritiseras emellertid förslaget i denna del. Kritiken kan sammanfattas i tre huvudpunkter. För det första görs gällande att metoden inte är förenlig med gällande grundlagsreglering; möjligheterna att begränsa handlingsoffentligheten regleras i 2 kap. TF, under det att möjligheterna att genom t.ex. regler om tystnadsplikt begränsa yttrandefriheten regleras på ett avvikande sätt i 2 kap. RF. För det andra hävdas att det är opraktiskt att föra samman de relativt komplicerade reglerna om handlingssekretess med regler om tystnadsplikt; en sådan ordning medför att tystnadspliktsreglerna, som skall tillämpas av ett mycket stort antal offentliga funktionärer, blir onödigt svårtillgängliga. Den tredje huvudinvändningen är att handlingssekretessen blir styrande för regleringen av tystnadsplikten med påföljd att området för tystnadsplikt i allmän tjänst minskar.

Enligt min mening talar de skäl som anförts i promemorian med betydande styrka för en sammanhållen reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt. Bärkraften i de argument som vissa remissinstanser har anfört mot denna lösning bör emellertid undersökas.

Vad först beträffar förhållandet mellan grundlagarna och en samlad sekretessreglering är det i och för sig riktigt att regleringen i TF och RF uppvisar olikheter. Enligt 2 kap. 2 § TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat av hänsyn till vissa intressen som anges i sju punkter. Dessa intressen är 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, 7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Möjligheterna enligt RF att göra begränsningar i yttrandefriheten regleras i 2 kap. 12 och 13 §§. I första hand är det 13 § första stycket som är av intresse. Enligt reglerna där får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

TF innehåller alltså en uttömmande uppräkning av de ändamål för vilka handlingsoffentligheten får begränsas. I RF uppställs ett generellt krav på särskilt viktiga skäl för begränsningar av yttrandefriheten kompletterat med en exemplifierande uppräkning av tillåtna begränsningsändamål (se prop.

1975/76:209 s. 109). Som påpekats i ett par remissyttranden föreslogs i den nämnda propositionen en samordning av RF:s exemplifierande uppräkning av tillåtna ändamål för begränsningar av den medborgerliga yttrandefriheten med TF:s regler om grunderna för handlingssekretess. Någon sådan kom emellertid inte till stånd; frågan ansågs böra utredas särskilt (KU 1975/76:56 s. 23–28). Denna fråga bör – som någon remissinstans påpekat – behandlas av yttrandefrihetsutredningen. Innebörden i den nu gällande regleringen i 2 kap. 13 § RF skiljer sig emellertid inte i sakligt hänseende från den som föreslogs i propositionen. Förhållandet är alltså det att RF:s föreskrifter om begränsningar i yttrandefriheten i varje fall inte ger mindre utrymme för sekretess än TF:s regler om handlingssekretess. Eftersom reglerna om handlingssekretess utgör utgångspunkten för den samlade sekretessregleringen kan det alltså enligt min mening inte med fog göras gällande att regleringen skulle stå i strid med RF.

I sammanhanget vill jag tillägga att det inte föreligger något rättstekniskt hinder mot att sammanföra tystnadsplikt och handlingssekretess till gemensam reglering i en och samma lag. Både när det gäller handlingssekretessen och tystnadsplikten är det sålunda fråga om åliggande för myndigheterna och deras personal att hålla viss information hemlig.

Vad beträffar de praktiska konsekvenserna av att föra samman reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt kan givetvis hävdas att personal som inte direkt sysslar med rättsfrågor kan behöva enkla och entydiga regler om vad de skall hålla tyst med. Jag anser emellertid att det inte finns något bärande skäl varför reglerna om tystnadsplikt skulle ordnas efter en annan systematik än reglerna om handlingssekretess. En särreglering av tystnadsplikten i förenklande syfte skulle med säkerhet medföra att särreglerna åtminstone inom vissa sektorer får ett vidare tillämpningsområde än motsvarande regler om handlingssekretess. Enligt min mening skulle det emellertid strida mot de nyss nämnda bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF att ge en föreskrift om tystnadsplikt en vidsträckt eller svepande avfattning enbart för att göra den mera lättillämpad och skapa garantier för att befattningshavare inte av okunnighet eller till följd av felbedömning röjer vissa uppgifter. Som framhållits i promemorian bör de tillämpningssvårigheter som kan uppkomma mötas med utbildning och information, inte med mera tystnadsplikt. För flertalet befattningshavare kommer endast ett mindre antal bestämmelser i en ny sekretesslag att vara aktuella. Det ankommer på myndigheten att delge personalen innehållet i dessa bestämmelser och att meddela dem råd för tillämpningen.

Det kan tilläggas att nu gällande tystnadspliktsregler i allmänhet inte är lättare att tillämpa än regler av den typ promemorian innehåller. De skiljer sig från de föreslagna reglerna främst därigenom att svårigheterna är dolda bakom mycket allmänt angivna förutsättningar för tystnadsplikt. Det är t. ex. mycket vanligt att det i gällande regler föreskrivs att uppgift inte får yppas "obehörigen".

Av vad jag nu har anfört framgår att jag inte ser det som en nackdel att handlingssekretessen bildar utgångspunkt för regleringen av tystnadsplikten. Detta innebär visserligen att området för tystnadsplikt minskar. Jag kan emellertid inte se att detta skulle vara en olägenhet. En långtgående återhållsamhet med tystnadspliktsregler är påkallad med anledning av reglerna i 2 kap. RF om skydd för yttrandefriheten.

Det sagda hindrar inte att man i en gemensam reglering i vissa fall skiljer mellan handlingssekretess och tystnadsplikt. Som jag strax skall återkomma till är det nödvändigt att i lagen sätta tidsgränser för handlingssekretessen. Det bör också vara möjligt att i lagen ta upp rena tystnadpsliktsregler. Sådana regler förringar knappast värdet av en sammanhållen och i övrigt enhetlig reglering.

En gemensam reglering innebär att riksdagens inflytande på sekretessregleringen stärks. Som framgår av avsnitt 2.3 kan regeringen enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 RF bemyndigas att meddela föreskrifter om tystnadsplikt i allmän tjänst. Vidaredelegation kan enligt 11 § samma kapitel ske till förvaltningsmyndighet eller kommun. Dessa regler kommer med en gemensam reglering att få begränsad betydelse.

Sammanfattningsvis finner jag att den nya RF:s konstitutionella syn på tystnadsplikt för offentliga funktionärer har banat väg för en gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän tjänst. En sådan reglering erbjuder fördelar från både principiella och praktiska synpunkter. De skäl som åberopats mot lösningen har enligt min mening ingen eller endast begränsad bärkraft. I likhet med det stora flertalet remissinstanser anser jag därför att handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet i formellt och sakligt hänseende bör regleras enhetligt i en särskild sekretesslag. I särskilda fall bör lagen kunna ta upp särregler för handlingssekretess eller tystnadsplikt. Sekretessföreskrifter kan dessutom meddelas i annan lag eller i förordning i den utsträckning som reglerna i 2 kap. TF medger det.

4.3 Sekretessregleringens utformning

4.3.1 Vissa grundläggande drag

Den nu föreslagna sekretessregleringen avser i likhet med promemorieförslaget sekretess i det allmännas verksamhet. Den nya sekretesslagen med tillhörande förordningar skall alltså ersätta 1937 års sekretesslag och därtill knutna sekretesskungörelser samt i princip alla föreskrifter i lag, förordning eller annan författning om tystnadsplikt för offentliga funktionärer.

Lagens tillämpningsområde har i lagtexten (1 kap. 1 §) uttryckts så att lagen innehåller bestämmelser om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar samt om förbud mot att lämna ut sådana handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Dessutom innehåller lagen vissa särskilda bestämmelser om allmänna handlingar samt bestämmelser om

begränsning av den s. k. meddelarfriheten.

Liksom i promemorieförslaget används i departementsförslaget ett enhetligt sekretessbegrepp. I de flesta bestämmelserna föreskrivs sålunda att *sekretess gäller* för vissa uppgifter. Som jag närmare kommer att förklara i specialmotiveringen (1 kap. 2–4 §§) har jag inte funnit det nödvändigt att i lagtexten särskilt ange att uttrycket sekretess bl. a. innebär en begränsning av den i 2 kap. TF fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar. Uttrycket sekretess innebär sålunda enligt lagtexten ett på visst sätt avgränsat förbud för myndigheterna och för de personer som deltar i dessas verksamhet att röja sekretessbelagd uppgift, vare sig det sker genom att allmän handling lämnas ut eller det sker muntligen eller på annat sätt.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF skall begränsningarna i handlingsoffentligheten i princip tas in i en enda lag. Samtidigt ger bestämmelsen möjlighet att för särskilda områden ta in regler i annan lag till vilken den förstnämnda lagen får hänvisa. Denna möjlighet har utnyttjats i viss utsträckning i förslaget till sekretesslag. Härvid har emellertid i de flesta fall den grundläggande bestämmelsen tagits in i sekretesslagen, medan det åt den särskilda lagen har överlämnats att reglera t. ex. frågor om utlämnande av uppgifter och om andra begränsningar i sekretessen. Denna metod har efter mönster i promemorieförslaget kommit till användning bl. a. i fråga om registersekretessen (7 kap. 17 §) samt beträffande patent- och mönstersekretessen (8 kap. 13 §). I andra fall har sekretessregleringen däremot i sin helhet förts över till särskild lagstiftning. Detta gäller t. ex. i fråga om sekretessen för försvarsuppfinningar (jfr 2 kap. 2 §).

Den av TF anvisade tekniken att komplettera en bestämmelse i sekretesslagen med av regeringen beslutade föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet har använts i ett par fall. Det viktigaste exemplet utgörs av regleringen av sekretessen i statlig tillsyns- och stödverksamhet etc. med avseende på näringslivet (8 kap. 6 §).

Departementsförslaget innehåller liksom promemorieförslaget regler om sekretess myndigheter emellan (se bl. a. 1 kap. 3 §). Denna fråga berörs inte av regelsystemet i 2 kap. TF, och något hinder mot särreglering i lag eller förordning föreligger alltså inte. Promemorieförslaget innehåller i fråga om några ämnesområden bestämmelser enligt vilka möjligheten till särreglering genom förordning utesluts. Någon motsvarande inskränkning föreligger inte enligt det förslag som nu läggs fram. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 4.4. Något hinder mot att i särskild lag som reglerar informationsutbytet myndigheterna emellan föreskriva en sådan inskränkning föreligger givetvis inte.

4.3.2 Lagens uppbyggnad

I ärendet om nya grundlagsregler om allmänna handlingars offentlighet föreligger ett principiellt ställningstagande från statsmakternas sida såvitt

gäller utformningen av lagstiftningen om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Föredragande departementschefen uttalade där bl. a. (prop. 1975/76:160 s. 81) att han delade uppfattningen att den i OSK:s förslag till lag om allmänna handlingar (LAH) använda metoden att gruppera de skilda sekretessbestämmelserna i avsnitt i anslutning till de sekretessändamål som anges i grundlagen erbjuder övervägande fördelar. Detta uttalande får anses ha godtagits av riksdagen.

Mot denna bakgrund har LAH:s disposition i huvudsak lagts till grund för promemorieförslaget. Det avsnitt av detta som upptar de särskilda sekretessbestämmelserna (3–11 kap.) har sålunda delats in i kapitel som svarar mot de olika sekretessgrunder som anges i 2 kap. 2 § TF. En redogörelse för förslagets uppbyggnad har tagits in i avsnitt 3.

Promemorieförslagets disposition har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Ett fåtal remissinstanser redovisar dock en negativ attityd. Kritiken, som i vissa fall sammanhänger med en negativ inställning till att handlingssekretess och tystnadsplikt regleras i en gemensam lag, riktas främst mot att lagen är svåröverskådlig och har en invecklad systematik. Särskilt bestämmelserna i de två inledande kapitlen har ansetts abstrakta och svårlästa.

För egen del är jag övertygad om att det avsnitt av sekretesslagen som upptar de särskilda sekretessreglerna bör indelas i kapitel som svarar mot sekretessgrunderna i TF. Denna metod ger enligt min mening en god överskådlighet och ger också grundlagen en starkare styreffekt på lagstiftarens handlande än vad som hittills har varit fallet. Någon kritik mot promemorieförslaget på just denna punkt har inte heller framförts. Som nyss har sagts har tanken på en sådan disposition av sekretessreglerna också godtagits av riksdagen. De särskilda sekretessbestämmelserna har i departementsförslaget tagits upp i 2–10 kap. De bestämmelser som avser att skydda enskilds förhållanden har liksom i promemorieförslaget fördelats mellan tre kapitel, av vilka det första avser skydd för främst personliga förhållanden (7 kap.), det andra skydd för främst ekonomiska förhållanden (8 kap.) och det tredje samtidigt skydd för både personliga och ekonomiska förhållanden (9 kap.).

Det ligger i sakens natur att ett så omfattande lagverk som sekretesslagen måste innehålla vissa allmänna bestämmelser som i systematiskt hänseende behandlas för sig. Följden härav blir att flera lagregler får tillämpas i det enskilda fallet. En nödvändig konsekvens av den disposition som valts för de särskilda sekretessbestämmelserna blir också att en myndighet kan få beakta fler än en sekretessregel i ett och samma ärende. Skulle det i en sådan situation inträffa att de samtidigt tillämpliga reglerna är olika konstruerade, kan det hävdas att lagtexten borde ange vilken av reglerna som är tillämplig. Enligt min mening kan sådana fall emellertid knappast orsaka några problem; den strängare regeln torde få fälla utslaget (jfr avsnittet 4.3.3).

Som jag tidigare har nämnt anser jag att det finns utrymme för förtydliganden och förenklingar i promemorieförslaget. Jag förordar sålunda vissa ändringar i de delar av lagen som inte är beroende av systematiken i 2 kap. 2 § TF. Departementsförslaget inleds med ett kapitel, vars innehåll i stort sett motsvaras av 1 kap. promemorieförslaget med undantag av bestämmelsen om spridning av sekretess för uppgifter som lämnas från en myndighet till en annan (1 kap. 5 § promemorieförslaget). I detta kapitel har tagits in hänvisningar till bl. a. den grundlagsreglering på vilken sekretesslagen vilar och en bestämmelse som anger sekretesslagens tillämpningsområde (1 §). Bestämmelsen i promemorieförslaget som innehåller definitionen av begreppet sekretess har lösts upp och ersatts av flera bestämmelser som på ett mindre abstrakt sätt än promemorieförslagets anger vad som menas med sekretess i förhållande till enskild och i förhållandet myndigheter emellan (2–5 §§). Kapitlet innehåller också regler som anger de organ och de personer som är underkastade sekretessregleringen (7 och 8 §§). Till ett nytt 11 kap. har från 12 kap. promemorieförslaget överförts bestämmelserna om sekretess hos regeringen, riksdagen samt JO och JK. I 12 kap. departementsförslaget återfinns därefter i princip endast vissa från samma kapitel i promemorieförslaget hämtade särskilda regler om sekretessen hos domstolar och statliga organ, i vars beslut ändring kan sökas hos domstol.

Bestämmelserna i promemorieförslaget om överföring av sekretess för uppgifter som lämnas från en myndighet till en annan (1 kap. 5 §) har delats upp på flera paragrafer och utgör ett nytt 13 kap. Bestämmelserna i 2 kap. promemorieförslaget om vissa begränsningar i sekretessen har förenklats och har tagits in i ett nytt 14 kap. i departementsförslaget. I 15 kap. återfinns vissa allmänna regler som i huvudsak rör hanteringen av allmänna handlingar, och i 16 kap. har slutligen tagits in regler om undantag från meddelarfriheten. Bestämmelserna i detta kapitel har också förenklats i förhållande till promemorieförslaget. De båda sistnämnda kapitlen motsvarar 13 resp. 14 kap. promemorieförslaget.

De materiella sekretessreglerna i förslaget är i likhet med bestämmelserna i gällande sekretesslag väsentligen av enumerativ karaktär. Sekretessen anges liksom där ofta gälla i ärenden av visst slag eller inom en viss verksamhet. De ändringar som har vidtagits i dessa bestämmelser i förhållande till promemorieförslaget är av relativt begränsad omfattning. I sammanhanget bör erinras om att termen ärende som ofta används i sekretesslagen här på samma sätt som i 2 kap. TF i dess lydelse fr. o. m. den 1 januari 1978 syftar på ärende i förvaltningslagens bemärkelse (se prop. 1975/76:160 s. 97). Här föreligger alltså i sak en avvikelse från gällande sekretesslag.

Anknytningar till namngivna myndigheter saknas i regel i de särskilda sekretessbestämmelserna. Man undviker härigenom att låsa regleringen till den nuvarande förvaltningsorganisationen. På motsvarande sätt har hänvisningar till reglering i annan lagstiftning normalt utformats så allmänt att de

författningar som nu finns skall kunna ändras eller ersättas utan att detta behöver föranleda några följdändringar i sekretesslagen. Också i vissa andra hänseenden präglas departementsförslaget av en strävan efter en något allmännare avfattning av sekretessbestämmelserna än vad man möter i 1937 års sekretesslag. Regleringen innebär å andra sidan att ett stort antal bestämmelser i gällande rätt lösts upp och ersatts med flera i den nya lagen. Avsikten härmed är bl. a. dels att göra regleringen tydligare och därmed mera lättillämpad, dels att i överensstämmelse med offentlighetsprincipens krav nyansera regelsystemet på sådant sätt att sekretessen inte kommer att täcka fler uppgifter eller ha större styrka än som är oundgängligen nödvändigt i det särskilda fallet. Denna teknik har med utgångspunkt i promemorieförslaget använts bl. a. i fråga om registersekretessen, sekretessen på sjukvårds- och socialvårdsområdena och förundersökningssekretessen.

4.3.3 Sekretessens räckvidd och spridning

En samordning i tekniskt hänseende av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt kan ske på olika sätt. Man kan tänka sig att skjuta endera sekretessformen i förgrunden och göra den andra sekundär härtill. Enligt promemorian är den lämpligaste lösningen en neutral konstruktion som inte direkt inriktas vare sig på befattningshavare eller på handlingar. Jag delar denna uppfattning som också i allmänhet har godtagits under remissbehandlingen. I lagens bestämmelser har sålunda det allmänt hållna begreppet sekretess använts och sekretessen har angetts omfatta "uppgift" av visst slag. Den närmare innebörden härav – i form av handlingssekretess och tystnadsplikt – slås fast i lagens inledande bestämmelser.

Sekretessbestämmelserna har byggts upp med hjälp av skilda rekvisit. Förenklat kan man säga att byggstenarna är av tre slag: rekvisit som rör föremålet för sekretessen, sådana som utstakar sekretessens räckvidd och sådana som anger dess styrka.

Sekretessens föremål utgörs av information med visst innehåll och anges i lagen genom ordet uppgift i förbindelse med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art.

Sekretessen enligt den nya sekretesslagen bör som jag tidigare har nämnt gälla endast i det allmännas verksamhet. Vilka organ och vilken personal som närmare åsyftas härmed framgår av 1 kap. 7 och 8 §§ i lagen. I en del fall kan en sekretessbestämmelse utan ytterligare begränsning göras tillämplig inom hela det sålunda beskrivna området. Det gäller t. ex. försvarssekretessen (2 kap. 2 §). En sådan bestämmelse saknar särskilt rekvisit angående sekretessens räckvidd.

Tillämpningsområdet för en sekretessregel måste emellertid oftast inskränkas inom de yttre gränser som dras upp i 1 kap. sekretesslagen. Orsakerna härtill kan vara flera. Risken för att vissa uppgifter blottställs kan

sålunda vara större vid en myndighet än vid en annan. Vidare gör sig intresset av insyn gällande med olika styrka i skilda sammanhang. En begränsning av tillämpningsområdet blir också ett nödvändigt moment i en sekretessregel, som endast i allmänna termer anger sekretessens föremål, och tjänar då i själva verket också ändamålet att precisera sekretessföremålet.

Gällande sekretesslagstiftning – både den som gäller handlingssekretess och den som gäller tystnadsplikt – visar upp talrika exempel på rekvisit som på olika sätt avgränsar en sekretessregels räckvidd. Handlingssekretessen kan t. ex. gälla handling rörande visst slag av verksamhet, handling hos viss myndighet, handling som har inkommit till eller upprättats hos viss myndighet och handling i ärende av visst slag. Tystnadsplikt kan anges gälla den som är verksam vid viss myndighet, den som deltar i verksamhet av visst slag eller den som deltar i handläggning av visst ärende.

I den nya lagen bör sekretessens räckvidd begränsas genom en närbesläktad, men till den enhetliga sekretessregleringen anpassad teknik. I lagen används sålunda uttryckssätt som att sekretess gäller i verksamhet eller i ärende av angivet slag eller – mera undantagsvis – vid viss myndighet, i samtliga fall för vissa uppgifter. En kombination av dessa rekvisit kan också förekomma.

Innebörden av de nu angivna begränsningsuttrycken torde enligt min mening i de flesta fall stå klar i praktiken. Grovt taget innebär uttrycken att sekretessen är inskränkt till den information som är knuten till verksamhet eller till ett ärende av visst slag resp. till information som har samlats hos viss myndighet.

Tystnadsplikt kommer att gälla för offentliga funktionärer som deltar i verksamheten och som under denna har fått kännedom om de ifrågavarande uppgifterna. Det är givet att sekretessen skall iakttas även utanför tjänstetiden. Lika självklart är det att en befattningshavare skall bevara sin tystnad också sedan han har övergått till annan verksamhet för det allmänna eller helt lämnat det allmännas tjänst (se 1 kap. 7 § lagförslaget).

I promemorian diskuteras det fallet att en tjänsteman övergår från en verksamhet till en annan och därvid på nytt får del av uppgifter om vilka han har en tystnadsplikt, som härrör från den föregående befattningen men som inte gäller i den nya. Enligt promemorian är tjänstemannen i så fall, utan hinder av den äldre tystnadsplikten, berättigad att yppa vad han har fått veta i sin nya syssla. Detta uttalande har föranlett erinringar bl. a. från JK och regeringsrätten. Enligt JK är uttalandet inte förenligt med bestämmelsen om att sekretess gäller för person som "har deltagit i" myndighets verksamhet. JK menar också att det i praktiken ofta blir omöjligt att bevisa i vilken verksamhet uppgiften blivit bekant för tjänstemannen. Promemorieförslaget lämnar också i stor utsträckning öppet vad som skall gälla om en tjänsteman har dubbla tystnadsplikter av olika valörer beträffande samma uppgift, en situation som enligt JK mycket väl kan tänkas uppkomma inom t. ex.

vårdområdet. Enligt JK:s mening bör en starkare sekretessplikt ta över en svagare. Regeringsrätten ställer sig för sin del tveksam till om den föreslagna ordningen är praktiskt genomförbar. Om en offentlig funktionär under en lång tjänstetid mottar ett oräkneligt antal uppgifter, varav han minns vissa och glömmer andra, är det enligt regeringsrätten att begära för mycket att han skall komma ihåg exempelvis arten av det ärende, där han en gång fick uppgiften.

Enligt min mening företer den här diskuterade frågan vissa likheter med det i föregående avsnitt berörda fallet att flera sekretessregler blir tillämpliga i ett och samma ärende. Som jag har anfört i det sammanhanget ifrågasätter jag om den i promemorian beskrivna situationen verkligen kan orsaka några problem i praktiken. Den angivna situationen kan rimligen inte skilja sig från vad som gäller redan i dag, då tystnadsplikten f. ö. ofta följer av en regel som förbjuder tjänstemannen att "obehörigen" yppa vad han vet. Det sistnämnda rekvisitet ger uppenbarligen föga ledning vid tillämpningen. Jag är alltså närmast böjd för att instämma i uttalandet i promemorian. I konsekvens härmed anser jag också att en tjänsteman som i sin nya befattning blir underkastad en lindrigare sekretess bör vara berättigad att hålla sig till denna i fråga om alla uppgifter som han får del av i sin nya syssla. En motsatt uppfattning skulle nämligen leda till att tjänstemannen i fråga blir underkastad en strängare sekretess än sina kolleger, som inte för med sig någon tystnadsplikt från tidigare verksamhet eller som är underkastade sekretess av mindre styrka. Skulle sekretessen i den nya befattningen vara starkare, bör tjänstemannen naturligen rätta sig efter den aktuella sekretessbestämmelsen. Att ta upp några uttryckliga bestämmelser om detta i lagen anser jag emellertid varken ändamålsenligt eller behövligt.

Vad jag har sagt i det föregående om sekretess i viss verksamhet har motsvarande tillämpning t. ex. när sekretessen anges gälla i ärende av visst slag. Sekretessen bibehålls naturligtvis sedan ärendet är färdigbehandlat. Också tjänsteman hos den handläggande myndigheten som i efterhand tar del av aktmaterial utan att detta direkt tillförs något annat ärende är bunden av sekretessen "i ärendet".

Det hittills anförda tar närmast sikte på sekretessen i ett visst ärende, i viss verksamhet eller hos viss myndighet (s. k. primär sekretess). Jag övergår nu till frågan om sekretessens spridning utanför det primära sekretessområdet (s. k. sekundär sekretess).

Frågan är alltså vad som skall gälla, om information som är hemlig i ett ärende genom handling eller på annat sätt överförs till annan myndighet för att användas i ärende där sekretess inte är föreskriven. Motsvarande spörsmål uppkommer när hemliga uppgifter lösgörs från den särskilda verksamhet eller från den myndighet till vilken sekretessen är knuten och tas i anspråk i annan verksamhet för det allmänna resp. hos annan myndighet. Enligt 1937

års sekretesslag är frågan huruvida sekretessen för en handling följer denna till annan myndighet beroende av de olika sekretesstadgandenas formulering.

Promemorieförslaget innebär att sekretessen inte följer en handling eller muntlig information utanför det primära sekretessområdet, om inte en kompletterande regel härom kan åberopas. I valet mellan en generell regel om sekundär sekretess eller speciella föreskrifter om sekretessens spridning har den senare linjen följts. Promemorieförslaget innehåller alltså regler om spridning av sekretess till domstolarna och till JO och JK (12 kap.) samt till vissa andra myndigheter (1 kap. 5 §). Förslaget har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan anser emellertid några att det är önskvärt att de särskilda sekretessbestämmelserna utformas så att sekundär sekretess inte behövs. Till dessa hör regeringsrätten som också ifrågasätter om man inte liksom hittills bör eftersträva en ordning, enligt vilken en uppgift i en handling blir bibehållen sekretesskyddet, oavsett var handlingen befinner sig. Regeringsrätten påpekar också att problem kan uppkomma, exempelvis om sekundärsekretessen är strängare än primärsekretessen eller är förenad med längre sekretesstid. Ett par remissinstanser anser att förslaget bör omprövas i syfte att så långt möjligt bevara sekretesskyddet när uppgifter förs vidare till annan myndighet. En remissinstans, Svenska läkaresällskapet, anser att en allmän regel om sekundär sekretess bör införas i den nya sekretesslagen.

Som har framhållits i promemorian skulle det kunna hävdas att det varken är principiellt eller praktiskt försvarligt att i fråga om en sekundär sekretess göra distinktioner som inte skall iakttas beträffande den primära sekretessen. Om sålunda en hemlig handling lämnas från en myndighet till annan, borde med detta synsätt en sekundär sekretess vid den senare myndigheten omfatta inte bara handlingen och kopior och ordagranna utdrag ur denna utan också en vid myndigheten upprättad ny handling till den del hemliga uppgifter har förts över till denna. På motsvarande sätt: om en tjänsteman har en sekundär tystnadsplikt beträffande uppgift som han har erhållit från annan myndighet, borde denna sekretess inte gå förlorad därför att uppgifterna nedtecknats i en allmän handling.

Goda skäl kan åberopas för en allmän regel om sekretessens spridning med den innebörd som nyss har angetts. Särskilt kan det många gånger te sig inkonsekvent och stötande att sekretesskyddet ges upp genom att de hemliga uppgifterna flyttas över till annat organ eller annat sammanhang än det där de ursprungligen har förekommit. Från andra synpunkter sett inger emellertid en sådan regel om sekundärsekretess enligt min mening avsevärda betänkligheter.

Den viktigaste invändningen hänger samman med det förhållandet att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn

till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas göranden och låtanden. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på annat sätt utanför det område där den primära sekretessregeln gäller än innanför området. Offentlighetsintresset kan med andra ord kräva att de uppgifter som behandlades som hemliga hos den ena myndigheten är offentliga hos annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda. Jag föreställer mig också att det är svårt att överblicka konsekvenserna av en regel som innebär att sekretess sprider sig i kanske flera led från myndighet till myndighet. En sådan regel måste också skapa svårigheter vid tillämpningen. Fördelarna med en disposition av sekretessreglerna som bygger på indelningen i förvaltningsområden går delvis förlorade, om varje myndighet dessutom, i fråga om utifrån erhållna uppgifter, måste beakta den sekretessreglering som i första hand gäller för andra myndigheter. I en känsla av osäkerhet om rättsläget kan tjänstemän välja att för säkerhets skull hålla tyst med uppgifter som efter en korrekt bedömning är offentliga. Till detta kommer att en allmän regel om sekretessens spridning antagligen måste förses med förbehåll och undantag som gör regleringen för svårgripbar i den praktiska hanteringen. Vad jag nu har anfört utgör också skäl mot att införa generella regler om att sekretesskyddet för uppgift i allmän handling skall bibehållas oavsett var handlingen befinner sig. En sådan ordning skulle f. ö. skapa ytterligare tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem, i den mån det över huvud taget går att förena den med sekretesslagens systematik. Det förtjänar slutligen nämnas att något problem i fråga om sekretessens spridning inte aktualiseras i fråga om de regler som utan begränsning sekretessbelägger uppgifter med visst innehåll.

Jag delar alltså åsikten att någon allmän regel om sekundär sekretess inte bör införas i den nya sekretesslagen. Sekretessbehovet får i stället i allmänhet tillgodoses vid utformningen av de primärt gällande sekretessbestämmelserna. Denna metod bör givetvis tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. Härigenom får både lagstiftare och rättstillämpare en säkrare uppfattning om hur långt sekretessen i olika fall sträcker sig. Visserligen är det antagligt att metoden för med sig en del luckor i sekretesskyddet. Denna konsekvens får emellertid accepteras. Skulle det visa sig att sådana luckor föranleder praktiska olägenheter, får erforderliga justeringar i de primära reglerna göras.

Någon anledning att hysa farhågor för mera betydelsefulla blottor i sekretessregleringen som följd av den intagna ståndpunkten föreligger enligt min mening inte. I lagförslaget knyts sekretessen mera sällan till namngivna myndigheter. I stället är den knuten till verksamhetsområden inom vilka kanske flera myndigheter är engagerade. Än viktigare att uppmärksamma är att i flertalet fall av utväxling av information mellan myndigheter den

mottagande myndigheten är underkastad en primär sekretessregel, låt vara en annan än den som gällde hos ursprungsmyndigheten. Att sekretessen hos den mottagande myndigheten ibland är något svagare spelar enligt min mening mycket liten roll i praktiken.

Den valda lösningen kan t. o. m. i realiteten komma att stärka sekretesskyddet i ett visst hänseende. Som kommer att behandlas närmare i avsnitt 4.4, föreslås i den nya lagen vissa allmänna regler som berättigar myndighet att lämna annan myndighet sekretessbelagd information, bl. a. efter en intresseavvägning i det särskilda fallet ("om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda"). En sådan reglering anknyter till vad som anses vara gällande rätt. Dessa möjligheter att utväxla hemliga uppgifter får emellertid utnyttjas mera sparsamt och med större försiktighet, om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Det sagda gäller särskilt i fråga om uppgifter som är hemliga av hänsyn till enskildas intressen. Som riksskatteverket har anfört vid remissbehandlingen för detta emellertid med sig att det blir nödvändigt att noga överväga behovet av sekretessregler på verksamhetsområden som tidigare inte behövt egna regler om handlingssekretess.

I likhet med det stora flertalet remissinstanser anser jag att sekretessen i huvudsak bör ha den räckvidd som har förordats i promemorian. Därmed står det klart att sekretessen inte följer en hemlig uppgift utanför det primära sekretessområdet, om det inte finns en särskild regel om detta. Att särskilda regler av detta slag behövs kan knappast ifrågasättas. De invändningar som kan resas mot en generell regel i sekretesslagen om att sekretessen i alla former följer uppgifterna från en myndighet till en annan gör sig inte heller gällande med samma styrka beträffande speciella och till sina verkningar klart överblickbara föreskrifter om sekretessens spridning.

Till en början står det enligt min mening klart att det inte möter något hinder mot att i en viss materiell sekretessbestämmelse ta in en föreskrift om att sekretessen, som antas vara primärt begränsad till t. ex. viss myndighet, följer uppgift som lämnas till annan myndighet. En sådan konstruktion är uppenbarligen att föredra framför en regel som lägger en primär sekretess över ett vidsträcktare område. Konstruktionen har anlitats i bl. a. 8 kap. 8 och 10 §§ förslaget till sekretesslag.

Vidare föreslår jag i överensstämmelse med promemorieförslaget bestämmelser som anger att vissa utpekade organ i fråga om uppgifter som har inhämtats från annan myndighets verksamhet har att iaktta den sekretess som primärt gäller för uppgifterna hos den andra myndigheten. Behov av sådana bestämmelser gör sig särskilt gällande i fråga om myndigheter som regelmässigt tar del av information från ett större antal myndigheter med sinsemellan olikartade arbetsuppgifter. Alternativet här skulle ha varit att i stället utrusta dessa myndigheter med mycket allmänt hållna, direkttillämp-

liga sekretessregler. I 11 kap. föreslås alltså regler om överföring av sekretess till regeringen, JO och JK, och i 12 kap. regler om överföring av sekretess till domstolarna. Som framgår av bestämmelserna är dock den sekundära sekretessen här avsevärt modifierad. Vidare upptar 13 kap. föreskrifter om sekundär sekretess hos vissa andra myndigheter t. ex. revisions- och tillsynsorgan och arkivmyndigheter. Till frågan om vad som bör gälla när regler om primär- och sekundärsekretess samtidigt blir tillämpliga hos en och samma myndighet återkommer jag i specialmotiveringen (13 kap. 6 §).

Det spörsmål som jag nu har diskuterat har alltså rört sättet att dra gränsen kring en sekretessregels tillämpningsområde. Den tredje komponenten i sekretessreglerna är, som jag nyss har sagt, vad de innehåller om sekretessens styrka, dess kvalitet. Den beståndsdelen kommer att behandlas i det närmast följande avsnittet som främst handlar om skaderekvisit, dvs. villkor som i regel för sekretess kräver sannolikhet i det särskilda fallet för skada av viss art, om uppgift lämnas ut. Användningen av ett skaderekvisit i en sekretessbestämmelse kan emellertid mycket väl uppfattas som en metod att precisera föremålet för sekretessen eller dennas räckvidd. Det går alltså inte någon skarp gräns mellan de tre grupperna av sekretessrekvisit.

4.3.4 Användningen av skaderekvisit

För den som konsekvent vill hävda offentlighetsprincipen är den självklara utgångspunkten vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse att man inte skall åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Detta innebär bl. a. att en uppgift inte skall omfattas av sekretess, om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut. Det är i viss begränsad utsträckning möjligt att med hjälp av rent beskrivande kriterier ange uppgifter vilkas röjande alltid måste innebära en viss skaderisk. Som exempel kan nämnas uppgifter som har lämnats till myndigheter i förtroendesituationer av skilda slag. I de flesta fall förhåller det sig emellertid så att en viss uppgift, som faller in under en i objektiva termer utförd beskrivning, kan vara helt harmlös. Samtidigt kan en annan uppgift, som omfattas av samma beskrivning, inte röjas utan risk för betydande skada för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF. En uppgift om en här i riket bosatt utlännings adress kan t. ex. normalt lämnas ut utan risk i samma utsträckning som motsvarande uppgifter om en svensk medborgare. I en viss situation kan emellertid utlämnandet av en sådan uppgift medföra att den som avses med uppgiften utsätts för politisk förföljelse av företrädare för någon främmande stat eller utländsk organisation. Enligt min mening är ett skaderekvisit i sådana fall ett lämpligt instrument för att ge det skyddade området en ändamålsenlig avgränsning. I ärendet om nya grundlagsregler om allmänna

handlingars offentlighet har statsmakterna också anslutit sig till tanken att använda skaderekvisit i lagstiftningen om handlingssekretess (prop. 1975/76:160, bl. a. s. 81).

I promemorieförslaget återfinns två grundtyper av skaderekvisit, ett "rakt" och ett "omvänt" rekvisit. Den förstnämnda typen är utformad så att den slår fast en presumtion för offentlighet. Sekretess föreligger med andra ord endast om en viss skaderisk föreligger. Det omvända skaderekvisitet utgår däremot från sekretess som huvudregel. Endast om man med en viss grad av sannolikhet kan utgå från att det är ofarligt att lämna ut en viss uppgift viker sekretessen. Både raka och omvända skaderekvisit förekommer redan i 1937 års sekretesslag.

Det raka skaderekvisitet har i promemorieförslaget fått en enhetlig utformning. Det ställer samma krav på tillämparens riskbedömning var det än förekommer. Detta krav uttrycks så att sekretess föreligger, om röjandet av en uppgift kan antas medföra viss angiven skada. Det omvända skaderekvisitet förekommer i olika former. I den typ av omvänt skaderekvisit som är vanligast uttrycks kravet på tillämparens bedömning så att sekretess skall anses föreligga beträffande en viss uppgift, om uppgiftens röjande inte kan antas ske utan viss angiven skada. I andra fall gäller sekretess, om det inte måste antas att röjande kan ske utan den angivna skadan. Såvitt gäller sättet att ange den skada som skall vara avgörande för om sekretess skall föreligga eller inte har i allmänhet brukats termerna skada, men eller motsvarande utan någon särskild gradering. I vissa fall där offentlighetsintresset har ansetts vara av särskilt stor betydelse har ställts upp krav på "avsevärd skada", "allvarligt men" etc. Den relevanta skadan har man i varje särskilt fall försökt beskriva så konkret som möjligt. Såvitt gäller skyddet för enskildas förhållanden har dock i de flesta fall endast använts uttrycken "skada" och "men". Med det första uttrycket åsyftas i promemorian uteslutande ekonomisk skada, medan det senare betecknar i första hand integritetskränkningar av olika slag.

Frågan om användningen av skaderekvisit har tilldragit sig stort intresse under remissbehandlingen. Remissopinionen är på det hela taget positiv till att skaderekvisit används i de särskilda sekretessbestämmelserna. Endast ett par remissinstanser anser att metoden att använda skaderekvisit bör omprövas. Det raka skaderekvisitet har godtagits över lag. Flera remissinstanser anser emellertid att det är att gå för långt att dela upp det omvända skaderekvisitet i flera typer. De förordar att också det omvända rekvisitet utformas enhetligt. I fråga om båda typerna av skaderekvisit framhålls emellertid från skilda håll att de ställer stora krav på de tjänstemän som skall tillämpa bestämmelserna. Vägledande uttalanden för rättstillämpningen efterlyses. Några remissinstanser antar att behovet av allmänna råd för sekretessprövningen inom myndigheterna kommer att öka. JO anser att detta innebär en påtaglig risk för att frågan om offentlighet och sekretess i praktiken kommer att fastslås genom myndigheternas allmänna råd i stället för i

sekretesslagen. En sådan ordning kan enligt JO komma i konflikt med bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF om att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i särskild lag. JK anser att det är en värderingsfråga vilken typ av skaderekvisit som skall användas i en sekretessbestämmelse. Vid valet bör emellertid beaktas vilken effekt valet av skaderekvisit får på meddelarfriheten. Några remissinstanser förordar slutligen att det omvända skaderekvisitet skall användas i stället för det raka på det område som närmast berör dem.

För egen del anser jag, som jag nyss har nämnt, att skaderekvisit är ett lämpligt instrument för att avgränsa det sekretesskyddade området. Jag är medveten om att skaderekvisiten skiljer sig från övriga moment i beskrivningarna av de sekretesskyddade områdena så till vida att de förutsätter en värdering från tillämparens sida. Som framhållits av flera remissinstanser blir det därför ofrånkomligt att de enskilda tjänstemännen ibland kommer att ställas inför besvärliga avvägningar. De svårigheter som är förbundna med tillämpningen av skaderekvisiten bör emellertid i möjligaste mån elimineras redan vid utformningen av dessa rekvisit. I likhet med flera remissinstanser anser jag att skaderekvisiten kan förenklas ytterligare. Det ligger i sakens natur att en exakt tillämpning av regler som innehåller skaderekvisit inte är möjlig. Prövningen av om ett skaderekvisit är uppfyllt eller inte innefattar nämligen alltid ett visst mått av skönsmässighet. Min slutsats är att skillnaden mellan de två formerna av omvänt skaderekvisit i promemorieförslaget är så obetydlig att den inte har någon praktisk betydelse vid tillämpningen. I departementsförslaget finns endast två typer av skaderekvisit, ett rakt som innebär presumtion för offentlighet och ett omvänt som innebär presumtion för sekretess. Det raka skaderekvisitet innebär att sekretess föreligger, om det kan antas att viss angiven skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända rekvisitet innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada.

Det raka skaderekvisitet innebär att tillämparen kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar. Avsikten är att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan huruvida sekretess gäller eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Som exempel på uppgifter av detta slag kan nämnas utlännings adress eller civilstånd. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas, t. ex. om den rör någon mera betydelsefull omständighet avseende försvaret, skall den enligt min mening i de flesta fall anses vara omfattad av sekretess. Sammanfattningsvis anser jag

att avgörande betydelse som regel bör tillmätas arten av den uppgift som efterfrågas. Härigenom vinner man den fördelen att man sällan behöver frångå den till offentlighetsprincipen hörande grundsatsen att den som begär en uppgift hos myndighet inte skall behöva legitimera sig och tala om varför han vill ta del av viss uppgift.

Som har anförts i promemorian innebär emellertid konstruktionen med skaderekvisit att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras. Om det t. ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift om utlännings adress kan antas använda denna uppgift för att utsätta vederbörande för trakasserier, skall uppgiften just i den situationen anses vara omfattad av sekretess. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt skall försöka utröna om omständigheter av nu nämnt slag föreligger i ett visst utlämnandefall. En sådan åtgärd bör enligt min mening förekomma endast om det finns särskild anledning till det, t. ex. om en tjänsteman har fått veta att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte. Vad gäller det andra av de nyss nämnda exemplen – utlämnande av uppgifter av betydelse för försvaret – kan omvänt upplysningar om sökandens identitet och om hans avsikt med uppgifterna medföra att det inte längre finns någon anledning till antagande att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan skall uppkomma. Jag anser att det i dessa fall inte kan anses stötande från offentlighetssynpunkt att ställa den som begär att få ut en viss uppgift inför valet att antingen avstå från uppgiften eller tala om vem han är och vilket ändamål han har med sin begäran. De omvända skaderekvisit som återfinns i 1937 års sekretesslag innebär att en sådan valsituation i vissa fall kan uppkomma redan i dag. Jag vill också peka på möjligheten för myndigheterna att i de fall som här avses eliminera skaderisken genom att ställa upp ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja den (se 14 kap. 9 och 10 §§).

De uttalanden som jag nu har gjort om skadebedömningen vid utlämnandet av en särskild uppgift har i stort sett sin giltighet också i fråga om massuttag. Situationen är emellertid här i viss mån en annan så till vida att den berörde tjänstemannen av naturliga skäl inte kan bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Å andra sidan har han emellertid alltid kännedom om beställarens identitet och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör enligt min mening i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregleringen skall anses hindra ett utlämnande eller inte. Som några remissinstanser har framhållit bör emellertid frågan om massuttag ägnas ytterligare uppmärksamhet. Jag räknar med att det kan bli anledning att på nytt ta upp dessa uttag till diskussion när resultatet av datalagstiftningskom-

mittens (Ju 1976:05) arbete föreligger, se SOU 1978:54 s. 211.

Vad beträffar det omvända skaderekvisitet utgår detta från att sekretess är huvudregel. Att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada, innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften.

När det gäller sättet att ange den skada som skall vara avgörande för om sekretess skall föreligga eller inte har jag kommit till slutsatsen att det knappast är möjligt att åstadkomma en enklare beskrivning än den som valts i promemorian. I det alldeles övervägande antalet fall talas alltså liksom i promemorieförslaget om "skada", "men" eller motsvarande. Uttryck som "avsevärd skada", "allvarligt men" etc. har valts i fall där jag anser offentlighetsintresset vara av särskilt stor betydelse och där det alltså är nödvändigt att göra en särskild gradering av skadan.

I de sekretessregler som avser skydd för olika allmänna intressen har skadan i allmänhet beskrivits så konkret som möjligt. Utrikessekretess föreligger t. ex., om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att detta "stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet" (2 kap. 1 §). I bestämmelsen om försvarssekretess (2 kap. 2 §) talas om att det "skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet". Som andra exempel kan nämnas att "syftet med granskningsverksamheten motverkas" (4 kap. 1 §), "syftet med provet motverkas" (4 kap. 3 §), "någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad" (6 kap. 1 §) och "det allmännas ställning som låntagare försämras" (6 kap. 3 §).

När det gäller skyddet för enskildas förhållanden används liksom i promemorian i de flesta fall endast uttrycken "skada" och "men". Vid remissbehandlingen har kritik riktats mot det sätt på vilket dessa uttryck använts i promemorieförslaget. Ett par remissinstanser anser att begreppen såsom de använts i promemorieförslaget avviker från det vanliga språkbruket. Om det inte finns något annat sätt att uttrycka de olägenheter som skall beskrivas genom dessa begrepp, bör de användas på ett sätt som bättre stämmer överens med det vanliga språkbruket och definieras i lagtexten. Några remissinstanser, däribland riksskatteverket, är kritiska mot att också rättsenliga åtgärder (t. ex. framgångsrika indrivningsåtgärder) enligt förslaget skall kunna betraktas som skada i lagens mening. Enligt riksskatteverket är frågan som måste lösas främst om och i vilken mån den enskilde enligt gängse värderingar i samhället bör få tåla att uppgifter om honom som finns hos en myndighet skall få lämnas till en annan myndighet även om denna senare myndighet kan komma att utnyttja uppgiften i en myndighetsutövning som avser ett åläggande för den enskilde eller ett ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna intresseavvägning bör enligt verket beskrivas i neutrala termer (se 59 § LAH), och verket anser att man i

förarbetena till sekretesslagen bör söka beskriva behörighetsregleringen på sådant sätt att risken för missförstånd undanröjs.

För egen del har jag, som framgår av vad jag nyss har sagt, inte funnit skäl att frångå promemorieförslaget på denna punkt. Jag vill f. ö. erinra om att uttrycken skada och men förekommer i 1937 års sekretesslag för att beskriva de olägenheter som skall vara avgörande för om handling skall få lämnas ut eller inte. Det är visserligen riktigt att gränsdragningen i promemorian mellan de båda begreppen inte helt överensstämmer med gängse juridisk terminologi. Det är emellertid uppenbart att enbart ordet skada knappast är till fyllest för att åskådliggöra alla de fall där sekretess bör gälla. De olägenheter som skall beskrivas måste nämligen avse också sådana obehag som i både vanligt och juridiskt språkbruk knappast kan betecknas som skada. I princip bör allt som den berörda individen upplever som ett mera påtagligt obehag kunna beaktas vid skadeprövningen. Jag anser därför att begreppet men bör användas vid sidan av skada i lagen. Det är då av praktiska skäl lämpligt att låta skada avse uteslutande ekonomisk skada och att använda men där det i första hand är fråga om integritetskränkningar. Emellertid bör ordet men i vissa sammanhang kunna inbegripa också ekonomiska konsekvenser för enskild.

Uttrycket men har liksom i promemorieförslaget getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan enligt min mening i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger måste således vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste självfallet i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han bor kan t. ex. inte anses innebära men i här avsedd bemärkelse.

Enligt min mening är det ofrånkomligt att helt rättsenliga åtgärder ibland kan få bedömas som skada eller men. I promemorian har som exempel på sådana fall nämnts att någon blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder eller att någon blivit satt i fängelse, intagen för sluten psykiatrisk vård eller ställd under övervakning. Denna ståndpunkt är nödvändig för att sekretess skall kunna upprätthållas även myndigheter emellan. Det står å andra sidan klart att sekretesslagen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Denna intressekonflikt bör emellertid lösas inom ramen för bestämmelserna om undantag från sekretessen. Jag återkommer till denna fråga i avsnittet 4.4.

För att en enskild person skall lida skada eller men krävs givetvis att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet bör kunna lämna ut s. k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer. I enstaka fall kan det emellertid tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras. Huruvida en sådan risk föreligger får givetvis bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet.

I detta sammanhang vill jag ta upp två frågor som berörts i ett par remissyttranden, nämligen innebörden i begreppet "personliga förhållanden" och frågan om sekretess till förmån för avliden.

Vad beträffar begreppet personliga förhållanden vill jag erinra om att detta är hämtat från 2 kap. 2 § första stycket 6 TF. Vid beredningen i departementet av OSK:s förslag till bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet fann föredragande statsrådet att de vitt skiftande hänsyn till olika personliga intressen som borde tas vid utformningen av bestämmelsen kunde sammanfattas i orden "skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden" (prop. 1975/76:160 s. 109). Någon analys av innebörden i begreppet har inte gjorts i propositionen, och det är knappast heller nödvändigt att göra en sådan analys. Vad som menas med personliga förhållanden måste givetvis bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Någon tvekan om att uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som t. ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd kan enligt min mening inte råda. Några svårigheter vid tillämpningen lär knappast uppkomma. – Av det sagda följer att också uppgift om en persons ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden. Liksom i TF bör emellertid begreppen personliga och ekonomiska förhållanden i viss utsträckning hållas åtskilda. Skälen härtill är flera. Det mest närliggande är att sekretessregleringen tar sikte också på juridiska personer, som ju knappast kan sägas ha några "personliga förhållanden". Ett annat skäl är att det stundom kan finnas anledning att sekretessbelägga uppgifter av mera personlig art utan att därför hindra att uppgifter om rent ekonomiska förhållanden lämnas ut. Ett tredje skäl att skilja mellan ekonomiska och personliga förhållanden är att det underlättar systematiseringen av den mängd regler i sekretesslagen som den nyss nämnda bestämmelsen i TF ger upphov till. En exakt gränsdragning mellan begreppen kan dock inte göras och torde f. ö. inte heller vara ändamålsenlig.

Vad härefter angår frågan om sekretessen till förmån för avliden torde det f. n. förhålla sig så att det för bedömningen av sekretessfrågan i princip saknar betydelse att den vars personliga förhållanden berörs i allmän handling har avlidit. Detta följer i många fall redan av att uppgift inte får lämnas ut, om det inte är tillräckligt klart att uppgiften inte kommer att missbrukas till skada eller förklenande av den avlidnes nära anhöriga (se SOU 1935:5 s. 61 och 62, prop. 1937:107 s. 62 och Regeringsrättens årsbok 1963 ref. 51). Med hänsyn till att avlidens rätt skyddas genom regler i 5 kap. 4 § BrB och 7 kap. 4 § 10 TF om förbud mot förtal av avliden bör det emellertid inte vara uteslutet att

sekretesskyddet gäller också till förmån för den avlidne själv (se bl. a. Regeringsrättens årsbok 1969 not. S. 317 och 1970 not S. 287). Avsikten är inte att den nya sekretesslagen skall innebära någon ändring i de förhållanden som hittills har gällt.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det föreslagna systemet med skaderekvisit kan synas ställa mycket höga krav på de tjänstemän som skall tillämpa bestämmelserna. I praktiken tror jag emellertid att skillnaden i förhållande till gällande reglering inte kommer att bli särskilt stor; skaderekvisit är ingen nyhet för dem som närmast berörs av regleringen. I åtskilliga remissyttranden efterlyses vägledande uttalanden för rättstillämpningen. Jag har förståelse för att myndigheterna på detta sätt önskar få klarhet i allehanda frågor som kan uppkomma vid bedömningen av sekretessärenden. Jag anser emellertid att det knappast är möjligt, om det ens är lämpligt, att i motiven till ett lagstiftningsärende som detta gå in på detaljfrågor av den art som åsyftas i många remissyttranden. Det bör i stället ankomma på rättstillämpningen att utforma en praxis som skall tjäna som vägledning för prövningen av sekretessfrågorna i framtiden. Inom vissa myndigheter kommer säkerligen den nya sekretesslagen att aktualisera ett behov av allmänna råd för tillämpningen av sekretessbestämmelserna. Jag kan inte se att sådana råd kommer i konflikt med bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF om att begränsningen av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag. Sekretessens omfattning kan knappast anges på ett noggrannare sätt i lagen, där den yttersta gränsen för sekretessen har slagits fast. Upplysningar och råd kan endast få betydelse som stöd vid tillämpningen av lagen; självfallet är de inte bindande vid prövning av t. ex. fråga om utlämnande av en allmän handling.

När det gäller de tjänstemän som har att tillämpa sekretessregleringen bör också framhållas att det föreligger en viss marginal mellan det handlingsutrymme som följer av rekvisitens utformning och området där ansvar för sekretessbrott inträder. Som jag närmare kommer att utveckla i specialmotiveringen till förslaget till ändring av 20 kap. 3 § BrB kommer ett röjande som grundas på en felaktig bedömning i skadefrågan i många fall inte att bedömas som ett uppsåtligt brott. Detta får betydelse särskilt för det fall att uppgiften i strid med en kvalificerad tystnadsplikt (se under 4.6) har lämnats för publicering i ett massmedium, eftersom i sådana fall endast uppsåtliga brott kan beivras. Härtill kommer att en felbedömning som medför att gärningen skall bedömas som oaktsam sannolikt inte sällan också får till följd att den skall anses vara ringa. Det innebär i sin tur att utlämnandet blir straffritt oavsett till vem det har skett. Det nu sagda innebär att felbedömningar i svårbedömda gränsfall i regel blir straffria. Att som någon remissinstans påstå att straffsanktioneringen därigenom blir ineffektiv är enligt min mening överdrivet.

I fråga om valet av skaderekvisit i de enskilda sekretessbestämmelserna hänvisar jag till specialmotiveringen. Frågan om skaderekvisitens betydelse

vid utformningen av reglerna om begränsning av meddelarfriheten berörs i avsnittet 4.6.

4.3.5 Tidsbegränsning av handlingssekretessen

En uppgift bör som jag tidigare har framhållit i princip vara underkastad sekretess endast i de fall där det verkligen medför en skaderisk att röja den. Det är tydligt att denna risk normalt minskar med tiden. Om en sekretessreglering, i likhet med gällande lagstiftning på området, i huvudsak byggs upp utan hjälp av skaderekvisit, framstår det därför som naturligt att genom särskilda regler avgränsa sekretessen i tiden. Bestämmelser som anger viss sekretesstid för olika slag av handlingar återfinns också i huvuddelen av den nuvarande sekretesslagens bestämmelser. De angivna tiderna varierar mellan vida gränser – två och sjuttio år – beroende på lagstiftarens bedömning av hur långt skaderisken typiskt sträcker sig för olika slag av uppgifter. Gränsen sjuttio år är t. ex. den vanligaste i de regler som syftar till att skydda enskildas personliga integritet, medan gränsen i de regler som gäller ekonomiska förhållanden normalt har satts till tjugo år. Som utgångspunkt för beräkningen av sekretesstiderna anges handlingens datum.

I promemorieförslaget har tekniken med sekretesstider utnyttjats i mycket stor utsträckning. Såvitt gäller sättet att ange utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiden har valts en lösning som innebär att reglerna på området samordnas med bestämmelserna om när handling blir allmän. Både för handlingar som kommit in till myndighet och för handlingar som upprättats hos myndighet föreslås att tiden skall räknas från den tidpunkt då en handling enligt TF blir att betrakta som allmän.

Under remissbehandlingen har inte någon remissinstans vänt sig mot tekniken att använda sekretesstider i sekretesslagen. De föreslagna tiderna har också i allmänhet godtagits. Regeringsrätten anser dock att femtio år är en alltför kort tid för att bereda erforderligt skydd för uppgifter om personliga förhållanden under en människas hela livstid. Flera remissinstanser framhåller särskilt att sekretesstiden på hälso- och sjukvårdsområdet är för kort. När det gäller utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiden går åsikterna isär. Av de instanser som yttrat sig särskilt i denna fråga tillstyrker några förslaget. Regeringsrätten och kammarrätten i Göteborg anser emellertid att det inte finns tillräckliga skäl att frångå det förslag som lades fram i LAH, nämligen att sekretesstiden skall räknas från tidpunkten för handlingens tillkomst.

För egen del vill jag till en början slå fast att ett system med sekretesstider bara kan användas i fråga om allmänna handlingar. Såvitt gäller uppgifter som inte har dokumenterats saknas en naturlig utgångspunkt för att beräkna en sekretesstid. Det är emellertid självklart att regler om tidsbegränsning av handlingssekretessen får betydelse också för sekretessen i övrigt. Det kan t. ex. inte rimligen hävdas att det föreligger tystnadsplikt i fråga om uppgifter som återfinns i en handling som har blivit offentlig till följd av att den

föreskrivna sekretesstiden har överskridits. Tiden för handlingssekretessen blir därmed inte sällan avgörande för frågan hur länge tystnadsplikt föreligger (jfr vid 1 kap. 6 §).

Det skulle på teoretiska grunder kunna hävdas att en ordning med sekretesstider står i principiell konflikt med en reglering som, i likhet med den här föreslagna, konsekvent är uppbyggd på grundval av skaderekvisit. Å ena sidan bör en handling alltid kunna lämnas ut så snart skaderisken har upphört. Å den andra bör, kan det sägas, en handling inte få lämnas ut så länge sådan risk föreligger, även om mycket lång tid kan ha förflutit sedan handlingen kom till.

Som har framhållits i promemorian kan man emellertid inte bortse från de praktiska aspekterna. Om sekretessregleringen skall bli hanterlig, måste den innehålla vissa inslag av schablonisering. Det måste t. ex. ofta vara mycket svårt, särskilt för arkivmyndigheterna, som ju förvarar handlingar som kommer från många olika håll och är av vitt skilda slag, att med utgångspunkt enbart i ett skaderekvisit avgöra om en viss handling alltjämt skall vara omfattad av sekretess eller inte. Även jag anser därför att sekretesslagen en gång för alla bör avgöra vid vilken tidpunkt som skaderisken senast skall anses upphöra att existera. Härtill kommer att det självfallet är av betydande värde också från rent principiella utgångspunkter att lagstiftningen anger en definitiv tidsgräns efter vilken en viss handling aldrig kan vara hemlig.

För att ett system med i lagtexten fastslagna sekretesstider skall stå i god överensstämmelse med offentlighetsprincipen krävs emellertid enligt min mening att de angivna tiderna verkligen kommer att fungera som maximi- och inte som standardtider. Frågan huruvida en handling skall lämnas ut eller inte skall med andra ord inom den angivna sekretesstiden alltid avgöras med utgångspunkt i en reell prövning av skaderisken. I många, kanske de flesta fall kan en sådan prövning antas leda till att från början sekretessbelagda handlingar lämnas ut före sekretesstidens utgång.

I departementsförslaget har sekretesstiderna bestämts i nära anslutning till promemorieförslaget. I de fall där gällande sekretesslag innehåller en sekretesstid på sjuttio år – som t. ex. på hälso- och sjukvårdsområdet – har gränsen i departementsförslaget satts till femtio år. För uppgifter om rikets utrikes förhållanden eller om totalförsvaret gäller en sekretesstid på fyrtio år. På försvarsområdet görs emellertid ett undantag från systemet med enhetliga tidsgränser. Regeringen kan där förlänga sekretessen utöver den primära tiden, fyrtio år, utan begränsning. Handlingar som avser enskilds eller det allmännas ekonomiska förhållanden kan enligt förslaget i allmänhet hållas hemliga i högst tjugo år. Också tidsgränserna tio och fem år förekommer emellertid på dessa områden.

Tidsgränser saknas i endast ett fåtal sekretessregler. Om regeln dessutom saknar skaderekvisit, blir resultatet uppenbarligen att sekretessen i princip kommer att gälla för all framtid. Denna teknik har använts bl. a. i bestämmelsen om sekretess hos allmän advokatbyrå (9 kap. 9 §). I de flesta

fall förklaras frånvaron av tidsgräns emellertid med att det använda skaderekvisitet så klart anger den tidpunkt, vid vilken sekretessen upphör, att ytterligare begränsning är obehövlig. Som exempel kan nämnas regeln om sekretess för bl. a. uppgift som ingår i kunskapsprov (4 kap. 3 §). Den skada som här krävs för sekretess är att syftet med provet motverkas. Det är tydligt att risken för sådan skada upphör i och med att provet har ägt rum.

När det gäller utgångspunkten för beräkning av sekretesstiden kan den i promemorian föreslagna regeln, att tidpunkten då handlingen inkom eller upprättades skall vara avgörande, i vissa fall ge upphov till tveksamhet – särskilt om tidpunkten skall fastställas av annan myndighet, t. ex. arkivmyndighet. Jag förordar i stället den ordning som föreslagits av OSK, nämligen att tidpunkten för handlingens tillkomst skall vara utslagsgivande. En sådan regel leder enligt min mening till det lämpligaste resultatet i materiellt hänseende; tiden kommer då att räknas från det ögonblick då risken för att ett offentliggörande av uppgiften i handlingen skall orsaka skada normalt är som störst. Samtidigt bör det i formellt hänseende i allmänhet inte erbjuda någon svårighet att bestämma vid vilken tidpunkt handlingen tillkom. Skulle datum saknas på handlingen, bör man i allmänhet kunna göra en ungefärlig datering av denna med ledning av handlingens innehåll. Kan klarhet inte vinnas den vägen, bör det inte möta något hinder mot att man lägger myndighets inkomststämpel eller anteckning i diarium om inkomsten till grund för prövningen. Jag utgår f. ö. ifrån att det knappast kommer att bli särskilt vanligt att man behöver göra en exakt tidsbestämning när sekretesstiden börjar lida mot sitt slut. Skyddsintresset bör då ofta ha minskat i styrka så att uppgiften kan lämnas ut efter skadeprövning.

4.4 Sekretessen mellan myndigheter

1937 års sekretesslag tar med ett undantag inte direkt sikte på förhållandet mellan myndigheter. Undantaget gäller 38 § andra stycket, som handlar om domstols rätt att förordna att hemlig handling skall tillhandahållas domstol eller förundersökningsledare. Emellertid anses att sekretessreglerna i princip skall beaktas också när handling begärs utlämnad till myndighet. En viss frihet att efter en intresseavvägning lämna ut hemlig handling föreligger dock. För vissa fall, exempelvis när handling behövs som bevis i skatteärende, har särskilda bestämmelser meddelats vid sidan av sekretesslagen.

Gällande bestämmelser om tystnadsplikt förbjuder i princip inte bara att uppgifter röjs till enskilda utan också att de lämnas ut till offentliga funktionärer. Av de i bestämmelserna sedvanligen inryckta obehörighetsrekvisiten följer emellertid att tystnadspliktig tjänsteman i viss omfattning kan lämna "behöriga" meddelanden till annan tjänsteman eller myndighet.

Såväl OSK som TK föreslog bestämmelser som skulle reglera sekretessen

mellan myndigheter. I promemorian har dessa utredningsförslag vidareutvecklats. Promemorieförslaget innebär, som jag tidigare har nämnt (avsnitt 3), att sekretessreglerna i princip skall gälla också när uppgifter lämnas från en myndighet till en annan. Sekretess föreslås också gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. För att inte hindra det utbyte av information mellan myndigheterna som måste förekomma, har i förslaget undantag gjorts för det fall uppgift skall lämnas enligt lag eller förordning. En generalklausul öppnar möjlighet att lämna ut uppgifter efter en intresseavvägning. Klausulen gäller dock inte i alla situationer, och en föreskrift i förordningen om att uppgifter skall lämnas är inte alltid tillräcklig för att sekretessbelagd information skall få föras vidare.

Som jag redan har nämnt (avsnittet 4.1) har promemorieförslaget på denna punkt fått ett blandat mottagande under remissbehandlingen. Bland remissinstanserna råder i och för sig nära nog allmän enighet om att sekretessen mellan myndigheterna bör regleras. Vad kritiken tar sikte på är att avsnittet om sekretess mellan myndigheter blivit svårtillgängligt. Dessutom anser flera remissinstanser att förslaget inte är tillräckligt underbyggt och att dess verkningar bör granskas närmare. Sålunda anser t. ex. Svea hovrätt att promemorian inte innehåller någon närmare analys av vilka effekter förslaget kommer att få på myndigheternas verksamhet. Rikspolisstyrelsen anser att förslaget innebär en genomgripande förändring gentemot nuvarande sekretesslag. Enligt styrelsens mening är det inte acceptabelt att bestämmelserna utformas så att de blir ett hinder i myndigheternas verksamhet. En liknande uppfattning redovisas av riksförsäkringsverket och riksskatteverket. Från andra håll framhålls att kravet på rättssäkerhet inte får drivas så långt att allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner uppkommer. Generaltullstyrelsen förutskickar att den föreslagna regleringen kan försvåra kampen mot den ekonomiska brottsligheten. JO anser att frågan om sekretess myndigheter emellan bör utredas grundligt innan detta svåröverskådliga problemkomplex är moget för en så genomgripande lagreglering som har föreslagits i promemorian. Ett par remissinstanser påpekar att förslaget innebär att alla nuvarande bestämmelser om lämnande av uppgifter till och från myndighet måste gås igenom. Denna genomgång blir synnerligen omfattande, eftersom det rör sig om ett stort antal författningar. Problemet har enligt dessa instanser klart underskattats i promemorian.

För egen del vill jag till en början erinra om den i och för sig självklara principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Utbyte av information mellan myndigheterna är ett utomordentligt viktigt led i detta samarbete. Motsvarande kan sägas om kontakterna mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det är ofrånkomligt att ett visst utbyte av hemlig information måste förekomma i detta samarbete. Under remissbehandlingen

har också lämnats exempel på olika situationer där ett sådant uppgiftsutbyte bör förekomma.

Som framhållits i promemorian har emellertid under senare år ett allt större intresse koncentrerats kring frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda. Det torde också förhålla sig så att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Jag tänker närmast på att uppgifter hos annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Men också den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Och även om de funktionärer hos den andra myndigheten som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt, ökar risken för obehörig vidarespridning. Jag anser därför att starka skäl talar för att sekretessens räckvidd mellan myndigheterna och inom en myndighet regleras så långt detta är möjligt. Särskilt viktigt är detta i de fall sekretessen gäller till skydd för enskild. Denna ståndpunkt stöds också av många remissinstanser.

De invändningar som har rests mot den i promemorian föreslagna regleringen av sekretessen mellan myndigheter är emellertid tungt vägande. Vad som skulle uppnås, om förslaget genomfördes, är vissa integritetsvinster. Det kan emellertid inte uteslutas att dessa skulle göras till priset av en alltför kraftigt hämmande inverkan på samarbetet mellan vissa myndigheter och leda till ökad byråkratisering. Det är svårt att överblicka förslagets konsekvenser. Jag finner det emellertid inte uteslutet att regleringen skulle kunna orsaka störningar inom vissa myndigheters verksamhetsområden. Arbetet med följdlagstiftningen skulle dessutom bli av en sådan omfattning att det skulle allvarligt försena lagstiftningsprojektet. Detta kan inte accepteras. Som jag inledningsvis har anfört är reformbehovet stort. Det är däremot enligt min mening inte nödvändigt för syftet med den nya sekretesslagen att frågan om sekretessen mellan myndigheterna erhåller en slutlig lösning. Om man nu kan genomföra mindre genomgripande regler i ämnet, leder det till att sekretesslagen blir avsevärt enklare att hantera. Därmed tillgodoses också i väsentlig mån den kritik som går ut på att lagförslaget är svårtillgängligt.

Mina överväganden har alltså lett mig till slutsatsen att promemorians förslag till reglering av sekretessen mellan myndigheterna inte bör läggas fram nu. Frågan huruvida en så genomgripande reglering bör genomföras bör övervägas vidare. Eftersom den har nära samband med det arbete som bedrivs av datalagstiftningskommittén (Ju 1976:05) kan det visa sig lämpligt att uppdra åt denna att göra den utredning som behövs.

Principen att sekretess gäller också mellan myndigheter bör emellertid slås fast i lagen redan nu. Enligt min mening är det nämligen viktigt att statsmakterna markerar en restriktiv inställning till utbytet av känslig

information mellan myndigheterna. Dessutom vinner man den praktiska fördelen att en framtida reglering lättare kan passas in i sekretesslagens systematik. Liksom promemorieförslaget har därför departementsförslaget som utgångspunkt att varje sekretessbestämmelse i lagen skall vara direkt tillämplig på allt uppgiftslämnande, även det som har annan myndighet som adressat. De konsekvenser som detta medför för innebörden av skaderekvisiten har jag redan berört i avsnittet 4.3.4.

I väntan på att frågan om sekretessen mellan myndigheter kan regleras mer fullständigt får de intressekonflikter som uppkommer mellan sekretessintressena, å ena sidan, och myndigheternas informationsbehov, å den andra, lösas genom bestämmelser om undantag från sekretessen. Bestämmelser om det föreslås i 14 kap. Jag återkommer till dessa bestämmelser i specialmotiveringen. Jag vill emellertid redan nu klargöra att föreskrifter i gällande lag eller förordning om informationsutbyte myndigheter emellan måste respekteras tills varje typ av uppgiftslämnande kunnat analyseras och ev. justeras med hänsyn till sekretesslagen. Vidare står det enligt min mening klart att sekretesslagen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.

Det skulle kunna hävdas att den reglering som jag nu föreslår inte ger ett tillräckligt sekretesskydd. Som tidigare sagts innebär gällande sekretesslag att sekretessen i princip följer en handling, oavsett var den befinner sig. Motsvarighet till den regeln saknas i förslaget till sekretesslag. Med anledning därav vill jag poängtera att farhågor i den vägen knappast är motiverade. I samband med att ärende om överlämnande av uppgift prövas måste givetvis beaktas huruvida uppgiften blir sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. I allmänhet torde detta vara fallet. Skulle det inte vara så, bör detta givetvis beaktas av den myndighet som har uppgiften om hand. Risken för att skada skall uppkomma, om uppgiften lämnas ut till den andra myndigheten, kan då vara så stor att uppgiften inte bör lämnas ut. Den angivna ordningen hindrar enligt min mening inte att uppgiftsutbytet mellan myndigheterna följer vissa rutiner.

Sammanfattningsvis finner jag alltså att sekretessen mellan myndigheter bör regleras på i princip samma sätt som sekretessen i förhållande till enskilda. I avvaktan på en närmare utredning om hur denna reglering skall utformas i detalj föreslår jag emellertid bestämmelser som medger undantag från sekretessen i vissa särskilt angivna fall. För att inte oförutsedda hinder skall uppkomma i myndigheternas verksamhet föreslår jag också en generalklausul, som medger att uppgifter kan lämnas i sådana fall då det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Härigenom kommer den föreslagna regleringen i praktiken att ansluta mycket nära till vad som gäller f. n.

4.5 Domstolssekretessen m. m.

4.5.1 Inledning

I det föregående har jag uppehållit mig vid vissa huvudfrågor rörande den nya sekretesslagen. Bl. a. har jag förordat att handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet skall regleras enhetligt och att sålunda föremålet för sekretessen skall vara uppgiften som sådan, oavsett om den förekommer i en handling eller inte. Regleringen i den nya sekretesslagen tar sikte på det allmännas hela verksamhet och gäller följaktligen också för domstolarna. Det finns emellertid skäl att redan på detta stadium ägna särskild uppmärksamhet åt sekretessen på domstolsområdet. Sekretessregleringen på detta område måste nämligen utformas med särskild hänsyn till de speciella förhållanden som råder där.

Regleringen av sekretessen hos domstolarna kompliceras av att det i synnerhet vid de allmänna domstolarna kan förekomma mål och ärenden som rör de mest skiftande förhållanden. Men inte nog härmed. Hos domstolarna uppkommer förutom frågan om *handlingssekretess* och *tystnadsplikt* också frågan i vad mån domstolsförhandling skall hållas inom stängda dörrar, s. k. *förhandlingssekretess*.

Vid sidan av det skriftliga förfarandet vid domstolarna förekommer det till mycket stor del muntliga förhandlingar. Från rättssäkerhetssynpunkt anses det sedan gammalt vara av stor vikt att domstolarnas handläggning och beslut i så stor utsträckning som möjligt är underkastade offentlig insyn. Offentligheten anses även stärka allmänhetens förtroende för rättskipningen. I 2 kap. 11 § andra stycket RF slås fast att förhandling vid domstol i princip skall vara offentlig. Av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen är det dock ofrånkomligt att begränsa den offentliga insynen beträffande en del uppgifter som kan antas bli förebringade vid en domstolsförhandling. RF medger därför att begränsningar i domstolsförhandlings offentlighet får göras genom lag (2 kap. 12 §).

En annan sekretessfråga som aktualiseras hos domstol är i vilken utsträckning sekretessbelagda handlingar skall tillhandahållas domstol som bevis eller förhör inför domstol skall få hållas med någon som är underkastad tystnadsplikt angående sådant som omfattas av tystnadsplikten. Till detta spörsmål återkommer jag emellertid i specialmotiveringen, se 36 kap. 5 § RB m. fl. paragrafer.

Reglerna om handlingssekretess, tystnadsplikt och förhandlingssekretess hos domstol är f. n. spridda på ett stort antal bestämmelser. Jag hänvisar här till olika redogörelser i specialmotiveringen, se vid 12 kap. 1–4 §§ sekretesslagen och 5 kap. 1 § RB. I fråga om handlingssekretessen gäller i princip att bestämmelserna i 1937 års sekretesslag är tillämpliga också på domstolarna. Ett viktigt undantag från principen görs dock i 36 § SekrL. Av detta lagrum följer att en hemlig handling upphör att vara hemlig, om den företes vid en offentlig förhandling vid domstol. Detsamma gäller, om handlingen företes

vid en förhandling som visserligen hålls inom stängda dörrar men sedan inte omfattas av ett efterföljande sekretessförordnande från domstolens sida. I överensstämmelse härmed gäller vidare att domar och beslut som domstol avkunnar offentligen är undandragna sekretess och att domar och beslut som domstol avkunnar inom stängda dörrar är underkastade sekretess bara om domstolen särskilt förordnar om det. I alla de fall då förfarandet i mål eller ärende hos domstol i sin helhet är skriftligt – detta är bl. a. fallet i det stora flertalet mål hos förvaltningsdomstolarna – är 36 § SekrL inte tillämplig. I dessa fall regleras frågan om sekretess helt av övriga bestämmelser i lagen.

För att garantera att en av processuella skäl nödvändig förhandling vid domstol inte alltid skall behöva leda till att innehållet i en allmän handling, som enligt SekrL inte får lämnas ut till envar, blir offentligt har en särskild möjlighet öppnats att anordna domstolsförhandling inom stängda dörrar. Enligt lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar får nämligen förhandling hållas inom stängda dörrar då en sekretessbelagd allmän handling skall företes vid förhandlingen och en förhandling inom stängda dörrar inte är tillåten med stöd av annan tillämplig lagbestämmelse. Genom att förhandlingen hålls inom stängda dörrar har domstolen möjlighet att genom ett efterföljande sekretessförordnande enligt 36 § SekrL sörja för att handlingssekretessen för den företedda sekretessbelagda handlingen bibehålls. Den av rättssäkerhetsskäl uppställda principen att domstolsförhandlingar i största möjliga utsträckning skall vara offentliga har emellertid gjort att 1947 års lag tillåter beslut om förhandling inom stängda dörrar bara om det är av *synnerlig vikt* att inte något som av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen bör hållas hemligt blir uppenbarat genom att den ifrågavarande handlingen offentliggörs.

Huvudbestämmelserna rörande möjlighet för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar finns i de lagar som reglerar förfarandet i mål och ärenden hos den ifrågavarande domstolen, bl. a. RB och förvaltningsprocesslagen (1971:291, ändrad senast 1978:29). Dessutom finns i spridda lagrum bestämmelser som möjliggör förhandling inom stängda dörrar i vissa bestämda typer av mål eller ärenden. I samtliga nu nämnda fall gäller att domstol som förordnar om handläggning inom stängda dörrar kan förordna om sekretess med stöd av 36 § SekrL. Bestämmelsen medger också att domstolen meddelar vissa provisoriska sekretessförordnanden. Avkunnas dom eller beslut inom stängda dörrar, kan domstolen förordna att också domen eller beslutet skall vara underkastad sekretess. Domstolen får emellertid utnyttja sin rätt att förordna om handlingssekretess bara när sekretess är påkallad av hänsyn till något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § första stycket TF, se 36 § sjunde stycket SekrL.

Gällande rätt medger också att domstolsförhandling hålls inom stängda

dörrar av andra skäl än sekretesshänsyn. Syftet med sådana bestämmelser är att befria part eller annan från det tryck eller den hämsko som en offentlig domstolsförhandling kan innebära. Förhör inom stängda dörrar får hållas t. ex. med den som är under 15 år eller psykiskt sjuk eller lider av annan rubbning av själsverksamheten.

Domstol kan enligt bl. a. 5 kap. 4 § RB föreskriva tystnadsplikt beträffande vad som har förekommit vid förhandling inom stängda dörrar. För de befattningshavare vid domstol som har avlagt domar- eller protokollförared gäller vidare tystnadsplikt beträffande innehållet i ännu inte meddelade domar och beslut och beträffande vad som har förekommit vid domstols enskilda överläggningar. En motsvarande tystnadsplikt för annan personal vid domstol är i viss utsträckning föreskriven i administrativ ordning. I övrigt saknas en särskild tystnadspliktsreglering för dem som är knutna till domstol. Tidigare gällde också för personalen vid domstolarna tystnadsplikt beträffande bl. a. innehållet i hemliga handlingar. Denna tystnadsplikt har liksom annan oreglerad tystnadsplikt upphört att gälla i och med att den nya regeringsformen trädde i kraft.

I promemorian anförs att de nuvarande bestämmelserna om sekretess hos domstol i fall då förhandling har hållits är svårgripbara och uppbyggda på ett systematiskt egendomligt sätt.

Vidare anförs att det är oförenligt med 2 kap. TF, i den lydelse kapitlet erhållit genom lagen 1976:954, att domstol efter ett beslut om förhandling inom stängda dörrar kan förordna om handlingssekretess så snart den anser att sådan sekretess är påkallad med hänsyn till något av de intressen som räknas upp i 2 kap. 2 § första stycket TF. I andra stycket av samma paragraf föreskrivs nämligen att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag eller i annan lag, till vilken den särskilda lagen hänvisar, om det senare alternativet i visst fall skulle vara lämpligare.

Enligt promemorian framstår det också som inkonsekvent att tystnadsplikten beträffande innehållet i ännu inte meddelade domar och därmed jämförliga beslut och beträffande vad som har förekommit vid domstols enskilda överläggningar angående sådana beslut är begränsad till vissa befattningshavare vid domstolen. Vidare sägs det att det är en brist att sekretessen i fråga om hemliga allmänna handlingar hos domstol inte generellt motsvaras av en tystnadsplikt.

Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att nya regler om handlingssekretess, tystnadsplikt och förhandlingssekretess införs. Som huvudregel föreslås gälla att uppgifter som är sekretessbelagda hos en viss myndighet behåller sin sekretess, om de lämnas till domstol. Därutöver föreslås ett fåtal särskilda regler om sekretess för uppgifter som förekommer i mål eller ärende hos domstol. I övrigt ansluter sig förslaget i denna del i huvudsak till gällande ordning.

Såvitt gäller förhållandet mellan handlingssekretessen hos domstolarna och begränsningarna i förhandlingsoffentligheten innebär promemorieförslaget, i motsats till vad som i de flesta fall gäller f. n., att möjligheterna att hålla förhandlingar inom stängda dörrar i princip kommer att styras av sekretessregleringen. Detta har kommit till uttryck genom en ny regel i RB som föreskriver att förhandling kan hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas någon uppgift som hos domstolen omfattas av sekretess som avses i den nya sekretesslagen. Härutöver krävs i de flesta fall att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig. Denna metod medför att de nyss nämnda särskilda reglerna om sekretess för uppgift i mål eller ärende hos domstol måste tas in i sekretesslagen. De föreslagna reglerna avser sådana situationer där en domstolsförhandling enligt gällande rätt kan hållas inom stängda dörrar. Som exempel kan nämnas en bestämmelse om sekretess i brottmål för vissa uppgifter som har framkommit vid personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning etc. I promemorian sägs att dessa nya sekretessbestämmelser inte innebär någon utvidgning av sekretessen i förhållande till gällande ordning. De är endast en konsekvens av ett annat sätt att reglera hithörande frågor.

Promemorieförslaget innebär slutligen att en särskild tystnadspliktsregel införs för domstolarnas del. Den innebär bl. a. att tystnadsplikt föreskrivs för innehållet i ännu inte meddelad dom eller beslut.

Förslaget har vid remissbehandlingen fått ett övervägande positivt mottagande. De flesta remissinstanser som har yttrat sig särskilt rörande domstolssekretessen tillstyrker förslaget. En viss kritik framförs dock från några remissinstanser som anser att reglerna blivit onödigt svåröverskådliga och att alla möjligheter till förenklingar inte har tagits till vara.

Jag vill för min del understryka att bestämmelserna om handlingssekretess hos domstol självfallet måste ges ett sådant innehåll att de inte kommer i konflikt med gällande grundlag. Vid utformningen av bestämmelserna bör man samtidigt eftersträva att reglerna om handlingssekretess, tystnadsplikt och förhandlingssekretess får en enhetlig och logisk uppbyggnad så att de blir lättare att förstå än de nuvarande. Som har framhållits i promemorian bör en riktpunkt vara att man vid avvägningen mellan offentlighets- och sekretessintressena slår vakt om den från rättssäkerhetssynpunkt värdefulla principen, som numera är lagfäst i grundlag, att domstolsförhandlingar skall vara offentliga i största möjliga utsträckning. Särskilda regler för domstol bör enligt min mening uppställas endast i den utsträckning som speciella förhållanden med anknytning till domstolsväsendet påkallar det. Detta synsätt överensstämmer med grundsynen bakom den nuvarande sekretesslagstiftningen. Promemorieförslaget tillgodoser de intressen som jag nu har angett, och jag anser i likhet med remissinstanserna att förslaget bör

läggas till grund för lagstiftning. Här som annars bör emellertid de möjligheter som finns till ytterligare förenklingar av regelsystemet tas till vara. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen. I de följande avsnitten behandlar jag de principiella ståndpunktstaganden som ligger till grund för förslaget. Dessa överensstämmer i allt väsentligt med ställningstagandena i promemorian.

4.5.2 Förhållandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt samt förhandlingssekretess

De komplikationer och brister som är förenade med nu gällande reglering av handlingssekretessen hos domstol sammanhänger främst med att 36 § SekrL medger sekretessbeläggning av handlingar hos domstol på grundval av ett föregående eller förväntat beslut om förhandling inom stängda dörrar utan att någon materiell bestämmelse i SekrL är tillämplig. Som föreslagits i promemorian bör denna möjlighet avskaffas. All sekretessbeläggning av handlingar hos domstol bör bygga på materiella bestämmelser som anger förutsättningarna för att sekretess skall gälla hos domstolen och som står att finna i sekretesslagen eller annan lag till vilken sekretesslagen hänvisar.

Denna systematik gör det nödvändigt att i sekretesslagen eller i lag till vilken sekretesslagen hänvisar ta in en del nya materiella sekretessbestämmelser. Syftet med dessa bestämmelser är bl. a. att de tillsammans med bestämmelser i RB skall ersätta de nuvarande på olika håll förekommande föreskrifterna om möjlighet för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar. De nya sekretessbestämmelserna återfinns i 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § samt 9 kap. 15 och 16 §§ förslaget till sekretesslag. Rörande det närmare innehållet i bestämmelserna hänvisar jag till specialmotiveringen.

Den här föreslagna lösningen innebär att all handlingssekretess hos domstol kommer att vara materiellt reglerad i sekretesslagen eller i lag till vilken sekretesslagen hänvisar. Denna ordning överensstämmer med kraven i grundlag och innefattar en förenklad systematik som bör göra bestämmelserna om handlingssekretess hos domstol lättillgängligare. Eftersom sekretessen enligt sekretesslagen i de allra flesta fall innefattar både en handlingssekretess och en tystnadsplikt för dem som är knutna till vederbörande myndighet, åstadkommer man samtidigt överskådliga regler i fråga om domstolspersonalens tystnadsplikt.

Den föreslagna lösningen innebär vidare att ett flertal av de bestämmelser i RB och andra författningar om möjlighet för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar kan ersättas med en gemensam föreskrift i RB som reglerar möjligheten för domstol att besluta om förhandlingssekretess. En sådan möjlighet bör föreligga inte bara när hemlig handling kan antas komma att förebringas vid förhandlingen utan också när hemlig uppgift kan antas lämnas muntligen vid förhandlingen. Denna ordning innefattar en viss

utvidgning av möjligheterna att få till stånd förhandlingssekretess. Som har framhållits i promemorian ligger det emellertid helt i linje med TK:s förslag att domstolsförhandling skall kunna hållas inom stängda dörrar när vittnesförhör hålls med någon om förhållanden om vilka han har tystnadsplikt. Möjligheterna till förhandlingssekretess inskränks dock genom att sekretesslagen som förutsättning för sekretess i stor utsträckning uppställer krav på att röjande av uppgiften kan medföra skada eller men. Härigenom vinns i flera fall en större precision än hittills och skapas garantier mot en utveckling i riktning mot utvidgad förhandlingssekretess på grundval av allmänt hållna bestämmelser. En ytterligare garanti mot utvidgad förhandlingssekretess ligger i kravet att det i allmänhet skall vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig för att allmän domstol skall få hålla förhandling inom stängda dörrar, se avsnitt 4.5.3. Om man bortser från vissa undantagsfall, där avsaknaden enligt gällande ordning av möjlighet till förhandlingssekretess framstår som en klar brist, torde den av mig föreslagna ordningen inte leda till någon mer omfattande förhandlingssekretess än den som f. n. tillämpas av domstolarna.

Den nya regeln i RB kan inte ersätta alla nu förekommande föreskrifter om rätt för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar. Den kan bara ersätta sådana bestämmelser om förhandlingssekretess som helt eller huvudsakligen har till syfte att bevara sekretessen för vissa uppgifter. Det finns emellertid, som jag förut har nämnt, bestämmelser om förhandlingssekretess vars syfte är ett annat. I de fall då en bestämmelse om rätt för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar främst har ett annat syfte än att åstadkomma sekretess för uppgifter av viss natur, berörs inte bestämmelsen av förslaget om en sammankoppling av handlingssekretessen och förhandlingssekretessen vid domstol. Bestämmelser av detta slag är således avsedda att bibehållas. Eftersom förhandlingssekretessen i dessa fall inte har till syfte att skydda uppgifter för vilka det finns ett starkt sekretessbehov, har bestämmelserna inte heller sin plats i den nya sekretesslagen . Jag återkommer till denna fråga och vissa andra detaljspörsmål rörande förhållandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt samt förhandlingssekretess i anslutning till specialmotiveringen till 5 kap. 1 och 4 §§ RB.

4.5.3 Förutsättningarna för förhandlingssekretess

I det föregående har jag framhållit att man vid en reform av sekretesslagstiftningen bör lägga stor vikt vid att domstolsförhandlingar i enlighet med svensk rättstradition är offentliga i största möjliga utsträckning. Principen om domstolsförhandlingars offentlighet är nämligen av grundläggande betydelse för rättssäkerheten och för allmänhetens förtroende för domstolsväsendet. I samband med domstolsförhandling bör ett sekretessintresse därför få väga över offentlighetsintresset bara om det föreligger

ett starkt behov av sekretess. Detta kan åstadkommas, om möjligheterna för domstol att förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar begränsas på ett sätt som motsvarar regleringen i 1947 års lag. Begränsningen bör givetvis ta sikte endast på det fallet att förhandlingssekretessen avser att bevara sekretess för vissa uppgifter. Den nya bestämmelsen i RB bör sålunda utformas på det sättet att det i flertalet fall inte är tillräckligt för ett beslut om förhandlingssekretess att det kan antas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen. För ett sådant beslut bör i allmänhet ytterligare krävas att det bedöms vara av *synnerlig vikt* att uppgiften i fråga hålls hemlig. I sådana fall där den tillämpliga bestämmelsen i sekretesslagen är utformad med tanke helt eller bl. a. på förhållandena vid domstol saknas emellertid anledning att kräva mer än att den uppgift, som kan antas bli förebringad vid förhandlingen, omfattas av en tillämplig bestämmelse i sekretesslagen.

I promemorian anförs att särskilda regler bör gälla i fråga om de förvaltningsdomstolar, vilkas förfarande regleras av förvaltningsprocesslagen eller lagen (1961:262) om försäkringsdomstol[1]. De sekretessbestämmelser som i allmänhet är aktuella när en sådan domstol har en muntlig förhandling har enligt promemorian utformats under hänsyn till att ärendena i besvärsinstans prövas av förvaltningsdomstol. På grund därav bör för dessa domstolars del enligt promemorian genomgående uppställas regeln att det för förhandling inom stängda dörrar inte bör krävas mer än att vid domstolen gäller sekretess för uppgift som kan väntas bli förebringad vid förhandlingen.

Denna särbehandling av förvaltningsdomstolarna har kritiserats av några remissinstanser. De ifrågasätter om inte grundlagens krav på offentlighet vid domstolarna borde få slå igenom kraftigare i fråga om förvaltningsdomstolarna, särskilt som skillnaden mellan dessa domstolar och de allmänna domstolarna minskat genom förvaltningsprocessreformen. En remissinstans anser dessutom att man för sekretess i mål hos förvaltningsdomstol – oavsett om förhandling hålls eller inte – bör förutsätta inte bara att en sekretessregel är tillämplig utan dessutom att det är av särskild vikt att sekretessen upprätthålls.

För egen del hyser jag förståelse för önskemålet att allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar skall behandlas lika i sekretesshänseende. Detta skulle otvivelaktigt medföra en enklare reglering och förebygga tolkningsproblem. Jag är emellertid av det skäl som har angetts i promemorian inte beredd att tillmötesgå detta önskemål. Därmed ställer jag mig också avvisande till tanken att särskilda villkor skall föreskrivas för att sekretessen skall gälla hos förvaltningsdomstol oavsett om förhandling har hållits eller inte. En sådan

[1] Lagen om försäkringsdomstol upphör att gälla den 1 januari 1979, då den ersätts av lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar. I fråga om dessa domstolar gäller förvaltningsprocesslagen i dess lydelse enligt SFS 1978:29. Jfr SFS 1978:40.

regel skulle f. ö. på ett markant sätt avvika från vad som gäller i dag. Jag återkommer till denna fråga i nästföljande avsnitt. Sammanfattningsvis anser jag alltså att det för förhandlingssekretess hos förvaltningsdomstol inte bör krävas mer än att hos domstolen gäller sekretess för uppgift som kan väntas bli förebringad vid förhandlingen.

Vid förvaltningsdomstolarna torde förhandling inom stängda dörrar komma att äga rum i förhållandevis större utsträckning än vid de allmänna domstolarna. Detta sammanhänger inte bara med målens karaktär och med den omständigheten att förvaltningsdomstol får möjlighet att hålla förhandling inom stängda dörrar i alla fall då en uppgift som väntas bli förebringad vid förhandlingen omfattas av en för domstolen gällande sekretessbestämmelse. Av betydelse är också att de allra flesta mål hos förvaltningsdomstol handläggs helt skriftligt. På grund härav kan det ligga nära till hands för dessa domstolar att ha den inställningen att sekretessen för uppgifterna i ett visst mål inte bör få bli sämre än i den stora majoriteten mål av samma typ enbart därför att förhandling anordnas. Det bör emellertid understrykas att de möjligheter till förhandlingssekretess som förvaltningsdomstolarna får enligt förslaget blir mindre omfattande än enligt nu gällande regler.

4.5.4 Domstolsförhandlings inverkan på sekretessen

Liksom enligt gällande ordning bör vissa särbestämmelser meddelas om verkan i sekretesshänseende av att sekretessbelagda uppgifter förebringas vid förhandling som domstolen håller. En första förutsättning för att domstol skall ha möjlighet att bibehålla sekretessen för sådana uppgifter bör liksom f. n. vara att förhandlingen har hållits inom stängda dörrar.

Ett beslut om att förhandling skall hållas inom stängda dörrar leder f. n. inte automatiskt till att sekretess allt framgent gäller hos domstolen för sekretessbelagda uppgifter som har förebringats vid förhandlingen. Det kan nämligen tänkas att domstolen efter förhandlingens slut finner att uppgifterna i själva verket inte var av den natur som domstolen räknat med då den beslöt om handläggning inom stängda dörrar. Sekretess hos domstol för uppgift som förebringats vid förhandling inom stängda dörrar blir därför enligt 36 § SekrL bestående bara i den mån domstolen förordnar om det då den skiljer målet eller ärendet från sig. Under tiden dessförinnan äger sekretessen bestånd. Som har förordats i promemorian bör denna ordning i huvudsak överföras till den nya sekretesslagen.

Om sekretessbelagd uppgift förebringas vid offentlig domstolsförhandling, bör sekretessen upphöra att gälla hos domstolen. F. n. upphör sekretessen för en sådan uppgift att gälla också hos andra myndigheter, t. ex. hos en förvaltningsmyndighet från vilken domstolen lånat en handling som innehåller den aktuella uppgiften. Enligt promemorian finns det ingen anledning

att låta den sistnämnda ordningen bestå. Som skäl anförs bl. a. att underlaget för domstolens avgörande ändå blir allmänt tillgängligt. Kopieringsteknikens utveckling gör nämligen att man numera bör kunna räkna med att inlånat relevant material kopieras av domstolen och tas med i akten i målet. Vid remissbehandlingen har endast en remissinstans framfört kritik mot detta förslag. Övriga remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt ändringen men har ställt sig frågande till påståendet att inlånade handlingar i allmänhet kopieras och biläggs akten i målet.

Som jag ser det kan man givetvis från principiell synpunkt hävda att en uppgift som i ett sammanhang ansetts kunna bringas till allmän kännedom inte vidare bör kunna hemlighållas. Det föreligger emellertid stora praktiska svårigheter för den myndighet som lånat ut handlingarna till domstolen att avgöra i vilken utsträckning uppgifter ur dessa har förebringats vid offentlig förhandling. Den nu gällande ordningen kräver i själva verket att domstolen i de inlånade handlingarna markerar vilka uppgifter som blivit offentliga. Redan detta utgör enligt min mening skäl nog för att genomföra den föreslagna ändringen. Härtill kommer att den nya sekretesslagen bygger på tanken att bedömningen av om en och samma uppgift är underkastad sekretess eller inte kan utfalla olika beroende på var uppgiften förekommer. Förslaget ligger alltså i linje med sekretessregleringen i övrigt, och jag förordar därför att ändringen genomförs. Till frågan om vilka praktiska konsekvenser som ändringen medför för domstolarna återkommer jag i specialmotiveringen i anslutning till 12 kap. 3 §.

Promemorieförslaget gör emellertid i detta sammanhang skillnad mellan domstolar och andra myndigheter. Har sekretessen för viss uppgift upphört att gälla hos den domstol som har handlagt målet eller ärendet, bör enligt promemorian sekretessen inte heller gälla för samma uppgift hos högre domstol till vilken målet eller ärendet fullföljts. Promemorieförslaget innebär vidare att uppgiften inte heller blir sekretessbelagd hos annan domstol. Förslaget har i denna del inte föranlett några yttranden vid remissbehandlingen.

För egen del känner jag mig inte övertygad om att den föreslagna ordningen till alla delar är ändamålsenlig. Att en uppgift som är allmänt tillgänglig i lägre rätt inte bör omfattas av sekretess, om talan i målet eller ärendet fullföljs, anser jag uppenbart. Vad jag däremot vänder mig mot är att sekretessen skall upphöra att gälla vid alla domstolar. De argument som jag har anfört i det föregående i fråga om uppgift i handling, vilken domstol har lånat in från annan myndighet, äger enligt min mening sin giltighet också då uppgift lämnas från en domstol till en annan. Något bärande skäl för en särbehandling av domstolarna i detta fall har inte heller förts fram i promemorian.

Enligt min mening är det inte otänkbart att en uppgift bör vara offentlig i ett

mål eller ärende men sekretessbelagd i ett annat. Förhållandena kan skilja sig väsentligt från varandra i olika fall. Det kan också vara så att uppgifterna den ena gången förekommer hos allmän domstol och den andra hos förvaltningsdomstol. Ett annat skäl kan vara tidsaspekten. Att en personundersökning blivit offentlig hos en domstol hindrar enligt min mening inte att sekretessfrågan bedöms annorlunda när en annan domstol flera år senare i ett nytt mål lånar in akten med undersökningen. Vissa av uppgifterna i denna kan då sakna varje betydelse för bedömningen av det nya målet, samtidigt som den som avses med undersökningen kan orsakas onödigt lidande, om uppgifterna blir offentliga i det nya målet.

Jag ifrågasätter också, om den i promemorian föreslagna lösningen, som visserligen överensstämmer med gällande ordning, alltid går att tillämpa i praktiken. Detta kan åskådliggöras med följande exempel. En akt som innehåller ett rättspsykiatriskt utlåtande har lånats in av en domstol med anledning av nytt åtal mot den undersökte. I akten finns en dom som innehåller ett sekretessförordnande beträffande utlåtandet. Av tillgängliga uppgifter framgår att akten har varit utlånad till flera andra domstolar tidigare. Vid förhandling i den aktuella domstolen föredras utlåtandet inom stängda dörrar. När domstolen skall ta ställning till huruvida sekretessförordnande skall meddelas beträffande utlåtandet i samband med domen i målet fordras f. n. i prinicp att det är klarlagt att utlåtandet inte har blivit offentligt under handläggningen vid någon av de andra domstolarna. Att få klarhet på denna punkt kan många gånger vara omständligt och i vissa fall omöjligt. Det anförda exemplet utgör enligt min mening ytterligare ett argument för att domstolarna inte skall särbehandlas i detta sammanhang. Frågan huruvida uppgift blir offentlig eller hemlig hos domstol bör i stället bedömas i varje mål eller ärende för sig.

Den här föreslagna regleringen av förhandlingssekretessen hos domstol är inte avsedd att ge upphov till något ändrat synsätt i frågan i vilken utsträckning domstolsförhandlingar bör hållas inom stängda dörrar. Även i framtiden bör därför handlingar och andra uppgifter i sådana mål och ärenden vid domstol, i vilka förhandling äger rum, bli offentliga i stor utsträckning. Särskilt gäller detta för de allmänna domstolarnas del.

När det gäller sådana uppgifter i mål och ärenden vid domstol som inte förebringas vid någon förhandling föreligger det som jag redan har antytt i föregående avsnitt inte något behov av en särbehandling i sekretesshänseende av domstolarna. Förvaltningsdomstolarna överprövar till allra största delen beslut som i första instans har fattats av olika förvaltningsmyndigheter, hos vilka förfarandet i allmänhet är helt skriftligt. Det är inte motiverat att vid förvaltningsdomstolarnas skriftliga handläggning generellt ge allmänna och enskilda intressen ett sämre sekretesskydd än dessa intressen har åtnjutit vid den tidigare motsvarande handläggningen av

samma fråga. Vissa enskilda sekretessbestämmelser har dock givits ett sådant innehåll att offentligheten blir större i besvärs- än i botteninstansen. Inte heller för andra domstolar än förvaltningsdomstolarna är det enligt min mening motiverat att ställa upp generella undantagsregler som tar sikte på där förekommande skriftlig handläggning av mål och ärenden. I den mån en sekretessbestämmelse i den föreslagna nya sekretesslagen eller i lag till vilken denna hänvisar är tillämplig på viss hos domstolen föreliggande uppgift, skall således uppgiften i fråga omfattas av sekretess under målets eller ärendets skriftliga handläggning. Detta överensstämmer med den princip som f. n. gäller.

4.5.5 Sekretessen för domar och andra domstolsbeslut

Jag har tidigare framhållit att det är viktigt att allmänheten har så stor insyn i domstolarnas verksamhet som möjligt. Från denna synpunkt är det motiverat att domstolarnas avgöranden i största möjliga utsträckning är offentliga. Samtidigt måste emellertid beaktas att en långt driven offentlighetsprincip på detta område kan medföra skador både för det allmänna och för enskilda. En annan konsekvens kan bli att domstolarna av sekretesskäl underlåter att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet och därigenom ger en ofullständig bild av de skäl som lett domstolen fram till dess ställningstagande. En utveckling i denna riktning skulle vara till skada för de rättssökande, som ju har ett starkt intresse av att domstolarna lämnar helt klarläggande motiveringar till sina avgöranden. Det bör i sammanhanget också påpekas att part har en undantagslös rätt att ta del av dom eller beslut.

Konflikten mellan de motstridiga intressena bör enligt min mening lösas på det sättet att sekretesslagen uppställer som huvudregel att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften ingår i domstolens dom eller i annat av domstolen meddelat beslut i denna verksamhet. Samtidigt bör emellertid i lagen öppnas möjlighet för domstolen att förordna att sekretess för viss uppgift alltjämt skall gälla, trots att uppgiften tas in i dom eller beslut.

Denna lösning gör det möjligt för domstolarna å ena sidan att i all rimlig utsträckning ta hänsyn till de intressen som talar för att domstolarnas domar och beslut i så stor utsträckning som möjligt skall vara offentliga och å andra sidan att bevara sekretessen när med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet sekretess är påkallad även för uppgifter som flyter in i dom eller beslut av domstol. Lösningen är också förenad med den tekniska fördelen att personalen vid domstolen alltid vet, att samtliga uppgifter i en dom eller ett beslut är offentliga, om domen eller beslutet inte innehåller något förordnande om sekretess. Ingen undersökning behöver i sådant fall

göras huruvida någon sekretessbestämmelse är tillämplig eller huruvida sekretess för viss uppgift upphört att gälla därför att uppgiften förebringats vid offentlig förhandling eller vid en förhandling, som visserligen hållits inom stängda dörrar men som inte efterföljts av något förordnande om fortsatt sekretess.

I fråga om själva domslutet eller motsvarande del av annat domstolsbeslut än dom är från rättssäkerhetssynpunkt intresset av offentlighet särskilt starkt. Möjligheten att med sekretess omgärda denna del av domstolarnas domar och beslut bör därför vara starkt begränsad. Det kan dock inte komma i fråga att låta denna del av domstols dom eller beslut undantagslöst vara offentlig. I vissa undantagsfall kan det vara av behovet påkallat att hemlighålla också domslut, t. ex. under vissa förhållanden i mål om ansvar för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Som förutsättning för att domslut eller motsvarande del av annat domstolsbeslut än dom skall kunna underkastas sekretess bör i sekretesslagen uppställas att rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oungängligen påkallar ett förordnande av domstolen om fortsatt sekretess.

En ytterligare begränsning i domstolarnas möjlighet att förordna om sekretess med avseende på domslut bör göras av hänsyn bl. a. till vissa bestämmelser i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen i anslutning till 12 kap. 4 §.

4.5.6 De särskilda sekretessbestämmelsernas tillämplighet hos domstol

Föreskrifterna om domstolsförhandlingens inverkan på sekretessen och om verkan i sekretesshänseende av att uppgift inflyter i dom eller annat domstolsbeslut behandlar övergripande begränsningar i den sekretess som annars gäller hos domstol.

Av sekretessbestämmelserna i 2–10 kap. departementsförslaget har en del ett så generellt innehåll att de är direkt tillämpliga också när de ifrågavarande uppgifterna förekommer i mål och ärende hos domstol och detta oberoende av om domstolen är allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Detta gäller exempelvis sekretessen enligt 2 kap. och den i 7 kap. 14 § första stycket föreskrivna utlänningssekretessen. I andra fall är sekretessbestämmelsernas innehåll begränsat på så sätt att sekretess gäller i vissa ärenden eller i verksamhet av viss typ. I den mån besvär över förvaltningsmyndighets beslut i sådant ärende eller sådan verksamhet prövas av förvaltningsdomstol i en eller flera instanser, blir sekretessbestämmelserna i princip direkt tillämpliga hos dessa domstolar. Däremot är en sådan sekretessbestämmelse inte alltid direkt tillämplig i mål eller ärende hos exempelvis allmän domstol.

Sekretessbestämmelserna har emellertid i ett stort antal fall ett sådant

innehåll att de inte blir direkt tillämpliga hos någon som helst domstol. Behovet av sekretess torde dock i allmänhet vara detsamma vare sig den sekretessbelagda uppgiften kommer till användning inom det begränsade fält som en sekretessbestämmelse av denna typ drar upp eller om uppgiften i något sammanhang förs över från detta fält till domstol. Om t. ex. en domstol från en förvaltningsmyndighet fordrar in en handling, som enligt en hos förvaltningsmyndigheten men inte hos domstolen direkt tillämplig sekretessbestämmelse är föremål för sekretess, bör sekretessen lämpligen föras över till domstolen. En annan sak är att den sekretess som på så sätt blir tillämplig hos domstolen kan komma att upphöra i kraft av de generella särregler för domstolssekretessen som jag har redogjort för i det föregående.

Regeln om överföring av sekretess till domstol har tagits in i 12 kap. 1 § departementsförslaget. Bestämmelsen innebär att en sekretessbelagd uppgift, som domstol erhåller från myndighet eller person som är bunden av sekretess enligt sekretesslagen, behåller sin sekretess också hos domstolen. En viss inskränkning i sekretessen följer dock av de nyss angivna generella begränsningarna. Denna regel, som alltså föreskriver s. k. sekundär sekretess (se avsnitt 4.3.3) på domstolsområdet, bör inte tillämpas, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos domstolen. En för domstolen direkt tillämplig sekretessbestämmelse bör nämligen ta över en till skydd för samma intresse föreskriven sekretess, som skulle gälla hos domstolen enbart i kraft av den nyssnämnda överföringsregeln. Saken kan också uttryckas så att en regel om sekundär sekretess bör vika, om en primär sekretessregel som skyddar samma intresse är tillämplig hos domstolen. I viss utsträckning bör överföring av sekretess till domstol inte äga rum. Till denna fråga återkommer jag i specialmotiveringen.

4.6 Tystnadsplikt och meddelarfrihet

Med meddelarfrihet avses det komplex av regler i TF och annan lag som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. Denna frihet ingår sedan länge som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.

Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Detta innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd t. ex. för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen

skulle inte förverkligas till fullo om de offentliga funktionärerna i situationer av nu nämnt slag vore förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen (jfr prop. 1975/76:204 s. 94 f).

Som jag har nämnt tidigare beslutade riksdagen år 1976 en omfattande partiell reform av det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet. Reformen trädde i kraft den 1 januari 1978. Ett av inslagen i reformen utgjordes av nya regler i 7 kap. 3 § TF om meddelarfriheten. De tidigare reglerna innebar bl. a. att meddelarfrihet inte förelåg för en offentlig funktionär i de fall då denne var underkastad en i lag föreskriven tystnadsplikt. En föreskrift i förordning påverkade däremot inte meddelarfriheten. Enligt TF:s nya bestämmelser i ämnet skall i fråga om såväl offentliga funktionärer som andra personer föreskrifter om tystnadsplikt i stället bryta igenom meddelarfriheten endast i de fall som anges i en särskild lag. Under hösten 1977 antog riksdagen en sådan särskild lag, nämligen lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt. Lagen är av provisorisk karaktär och det förutsattes vid dess tillkomst att mer definitiva regler skulle utarbetas i samband med prövningen av frågan om att införa en ny sekretesslag (prop. 1977/78:38 s. 26 och 32). Mot den nu angivna bakgrunden avser jag att i detta avsnitt behandla frågan hur den särskilda lag som förutsätts i 7 kap. 3 § TF skall utformas.

Den grundläggande principen att det är straffritt att meddela uppgifter för publicering slås fast i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Reglerna om undantag från principen finns i 7 kap. 3 § första stycket TF. Av bestämmelserna där framgår bl. a. att meddelande som innefattar något av vissa särskilt allvarliga brott mot rikets säkerhet skall bestraffas enligt BrB (punkt 1). Också oriktigt utlämnande av allmän handling som är hemlig och tillhandahållande av allmän handling i strid med förbehåll som har meddelats vid handlingens utlämnande kan bestraffas, om brottet är uppsåtligt (punkt 2). Vidare gäller vanliga regler om ansvar för den som uppsåtligen bryter tystnadsplikt som åligger honom, om tystnadsplikten hör till dem som anges i en särskild lag (punkt 3).

I lagen om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt anges tre grupper av tystnadsplikter som medför undantag från meddelarfriheten. Den första gruppen utgörs av de tystnadsplikter till skydd för bl. a. meddelare som föreskrivs i 3 kap. 3 § TF, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756, 9 § ändrad 1977:1018) och 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio. Därefter nämns de tystnadsplikter som avser sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt samt följer av författning som har tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen eller av lag som har beslutats mellan den 31 december 1974 och den 1 januari 1978. Den tredje gruppen består av tystnadsplikter som kan följa av förordnande av domstol eller undersök-

ningsledare i brottmål eller av myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling som är hemlig.

De i 7 kap. 3 § första stycket TF angivna undantagen från meddelarfriheten gäller också den som medverkar som författare, annan upphovsman eller utgivare till framställning, som är avsedd att införas i tryckt eller därmed jämställd skrift, utan att själv stå det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för skriften.

Bestämmelser om ansvar för den som enligt 8 kap. TF själv ansvarar för innehållet i en tryckt eller därmed jämställd skrift finns i 7 kap. 4 och 5 §§ TF. Av intresse i förevarande sammanhang är att som otillåtet offentliggörande anses bl. a. uppsåtligt brott mot tystnadsplikt, om tystnadsplikten hör till dem som anges i den särskilda lag till vilken 7 kap. 3 § första stycket 3 TF hänvisar (7 kap. 5 § 3 TF). Möjligheterna att ingripa mot ett tystnadspliktsbrott är alltså desamma, oavsett om den person som är underkastad tystnadsplikten lämnar en uppgift till någon annan för offentliggörande eller publicerar den själv.

Likaså är det möjligt att ingripa mot den som själv publicerar en allmän handling, som är hemlig, i samma utsträckning som det är möjligt att ingripa mot den som har lämnat en sådan handling till någon annan för offentliggörande i tryckt skrift (7 kap. 5 § 2 TF).

Skyddet för meddelare och andra medverkande till framställning i tryckt skrift m. m. förstärks genom reglerna i 3 kap. TF om anonymitet. Dessa regler innebär bl. a. att personal på bokförlag, tidningsredaktioner och nyhetsbyråer inte får röja vem som är författare, meddelare m. m., om denne vill vara anonym. Undantag från denna tystnadsplikt gäller i vissa särskilt angivna fall. Av intresse i detta sammanhang är främst att anonymitetsskyddet får vika inför domstol när det är fråga om straffbart utlämnande av allmän handling, som är hemlig, eller brott mot en meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikt samt rätten finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat meddelandet (3 kap. 3 § 4 TF). Anonymitetsskyddet gäller sålunda i princip också till förmån för en uppgiftslämnare, som genom sitt meddelande har gjort sig skyldig till handling som är straffbar enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 TF. Bara inför domstol och endast om denna tillåter det får den som tystnadsplikten åvilar uttala sig om huruvida en viss utpekad person är meddelaren i fråga. Däremot får inte röjas vem som i annat fall är uppgiftslämnare.

Anonymitetsskyddet för meddelare förstärks genom ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som är meddelare, om inte meddelaren har gjort sig skyldig till straffbar handling genom att lämna uppgiften (3 kap. 4 § TF).

De regler i TF om meddelarfrihet och anonymitet som nu har redovisats är i det stora hela tillämpliga också när det är fråga om offentliggörande i radio- och TV-program (5 § andra stycket radioansvarighetslagen och 1 § lagen

/1978:480/ om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio).

Den nuvarande ordningen att en särskild lag skall ange de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna motiverades av flera skäl. Av intresse i detta sammanhang är bl. a. argumentet att den tidigare regleringen saknade inre konsekvens, eftersom placeringen av en föreskrift om tystnadsplikt i lag eller i annan författning i praktiken knappast hade föregåtts av några överväganden om tystnadspliktens relation till friheten att lämna publiceringsmeddelanden (prop. 1975/76:204 s. 102, jfr också KU 1975:10). Det framhölls också att den nya ordningen medför att riksdagen varje gång en ändring i den särskilda lagen ifrågasätts får tillfälle att direkt beakta hänsynen till meddelarfriheten (SOU 1975:49 s. 269).

Innan jag går in på hur den särskilda lagstiftningen om förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet bör vara utformad vill jag beröra en fråga som rör samordningen mellan tystnadsplikt och handlingssekretess. Som framgår av vad jag har anfört gäller f. n. att gärningar som innefattar otillåtet utlämnande av allmän handling generellt är undantagna från meddelarfriheten medan däremot den som på annat sätt bryter mot en föreskrift om tystnadsplikt i princip åtnjuter sådan frihet. Särskilt med hänsyn till den enhetliga sekretessreglering som nu förordas kan teoretiska och systematiska skäl anföras för att lagreglerna om meddelarfrihet skall vara desamma vid utlämnande av allmän handling som vid brott mot tystnadsplikt. Jag har därför i direktiven till yttrandefrihetsutredningen anfört att det i utredningsarbetet bör ingå att undersöka om man även här bör införa ett enhetligt sekretessbegrepp (Dir 1977:71). I förevarande lagstiftningsärende tas denna fråga därför inte upp. Utgångspunkten för övervägandena i denna del är sålunda att den särskilda lagstiftning om meddelarfrihet som nu är aktuell tills vidare inte skall omfatta utlämnande av allmän handling.

I promemorian föreslås att den särskilda lagstiftningen angående förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet skall tas upp i sekretesslagens avslutande kapitel (14 kap.). Det föreslagna 14 kap. har tre paragrafer. I en av dem anges vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Detta görs genom att de lagrum där tystnadsplikterna i fråga föreskrivs räknas upp. Regleringen omfattar även föreskrifter om tystnadsplikt för andra än offentliga funktionärer. Övriga två paragrafer innehåller hänvisningar till bestämmelserna i TF angående undantag från meddelarfriheten m. m.

Den lagtekniska lösning som föreslås i promemorian tillstyrks genomgående av de remissinstanser som uttalar sig i denna del. Några instanser med anknytning till massmedierna framhåller dock att lagtexten bör göras mer lättillgänglig.

När ställning skall tas till den tekniska utformningen av lagreglerna om undantag från meddelarfriheten kan till en början konstateras att regeln i 7 kap. 3 § första stycket TF i och för sig ger förhållandevis stor handlingsfrihet. Genom att grundlagstexten talar om de *fall* som anges i särskild lag

uttrycks emellertid ett krav på viss utförlighet och precisering i lagen.

Det är i själva verket i hög grad motiverat att ställa detta krav. Som framgår av förarbetena till 1976 års ändringar i TF (prop. 1975/76:204 s. 93 ff) tillmäts meddelarfriheten ett mycket stort värde för den fria debatten i samhälls- och kulturfrågor och för den offentliga granskningen av den samhälleliga maktapparaten. Men självfallet beror värdet på hur reglerna utformas. Om regleringen görs så klar att den knappast ger upphov till några tolkningssvårigheter, kommer t. ex. benägenheten att utnyttja den sannolikt att bli större än om den är så utformad att en tilltänkt meddelare aldrig med säkerhet kan förutse om hans meddelande kommer att vara straffritt eller inte. Det är alltså viktigt att reglerna gör det möjligt för den enskilde att i varje särskilt fall utan större svårighet avgöra om meddelarfrihet föreligger eller inte.

En viktig omständighet i sammanhanget är den presumtive meddelarens bedömning av sina möjligheter att undgå efterforskning. Om de skyddade meddelandena är klart angivna med hjälp av objektiva kriterier som anknyter t. ex. till meddelandets sakliga innehåll, är det uppenbarligen lättare att garantera meddelare skydd mot efterforskning än om meddelarfriheten görs beroende också av den situation i vilket ett meddelande lämnades, av meddelarens bedömning av skaderisken etc. Har man kriterier av sistnämnda slag kan en utomstående ofta inte avgöra om meddelarfrihet har förelegat förrän han känner meddelarens identitet. Man bör alltså inte ange de meddelarfrihetsbrytande tystnadspliktema med hjälp av endast ett fåtal allmänt hållna regler.

I promemorian har man uttryckt målet för lagstiftningsverksamheten på området så att det bör överlämnas åt den presumtive meddelaren att inom klart angivna ramar fritt, med ledning endast av sitt eget omdöme göra de intresseavvägningar som bör äga rum i varje särskilt fall. En felbedömning som leder till att en uppkommen publicitetsskada blir något större än vad som kan anses motiverat av det allmänna intresset av att en viss uppgift lämnas bör alltså som regel inte kunna bestraffas. Enligt min mening är en sådan ordning, som motsvarar vad som hittills har gällt, den enda som bör komma i fråga (jfr prop. 1975/76:204 s. 95).

Det är alltså tydligt att regleringen av meddelarfriheten för att få önskvärd klarhet och lättillämpbarhet måste göras ganska detaljerad och därmed också förhållandevis omfattande.

När det gäller den närmare utformningen av regleringen kan man välja mellan att låta de bestämmelser som anger de meddelarfrihetsbrytande tystnadspliktema knyta an till de särskilda sekretessreglerna i sekretesslagen eller utformas helt fristående. Den senare lösningen har valts i TK:s förslag till lagreglering i ämnet. I det förslaget beskrivs de situationer där meddelarfrihet inte skall råda helt utan hänvisningar till sekretessreglerna.

Fördelen med den av TK valda lösningen är uppenbarligen att reglerna om i vilka fall meddelarfrihet inte skall föreligga kan stå kvar oförändrade oavsett

vad som händer med den grundläggande sekretessregleringen. Detta innebär bl. a. att man inte behöver ta ställning till meddelarfrihetsfrågorna varje gång man ändrar eller inför en sekretessregel.

En allvarlig nackdel med en teknik av det slag som har använts av TK är emellertid att den ger upphov till åtskilliga tillämpningsproblem. Dessa har sin grund i det förhållandet att tillämparen, för att kunna ta ställning till om meddelarfrihet föreligger eller inte, måste läsa två från varandra fristående sekretessregler och på grundval av en tolkning av båda dessa regler avgöra i vilken utsträckning de ev. sammanfaller med varandra. Om man i stället avgränsar den del av sekretessområdet där meddelarfrihet skall föreligga från området i övrigt med hjälp av en reglering som direkt pekar ut de grundläggande sekretessregler som inte är förbundna med meddelarfrihet, kommer regelkomplexet inte att tillföras några nya tolkningsproblem. Sedan en tilltänkt meddelare har konstaterat att en viss tystnadspliktsregel är tillämplig, har han bara att undersöka om denna är utpekad som meddelarfrihetsbrytande eller inte. På samma sätt kan de rättsvårdande myndigheterna normalt redan med ledning av innehållet i ett publicerat meddelande avgöra om meddelarfrihet och därmed också förbud mot efterforskning av meddelaren föreligger.

Denna lagtekniska metod, som förutsätter ganska väl avgränsade grundläggande sekretessregler, har använts i promemorieförslaget. Enligt min mening är metoden ändamålsenlig och klart bättre än andra tänkbara alternativ. Jag förordar sålunda att reglerna om undantag från meddelarfrihet utformas så att de direkt anknyter till de grundläggande sekretessbestämmelserna.

Om man utformar reglerna om undantag från meddelarfriheten på det sätt som jag nu har förordat, förefaller det naturligast att ta in dem i sekretesslagen. Bl. a. kan man peka på att det för tillämparen måste vara en fördel att ha alla regler av betydelse för sitt ställningstagande i en sekretessfråga samlade på ett ställe. Något hinder av teknisk natur mot en sådan lösning föreligger inte (jfr prop. 1975/76:204 s. 105).

Ett skäl som kan anföras mot en integrerad lagstiftning är det förhållandet att reglerna om genombrytande av meddelarfriheten i viss utsträckning kommer att avse också tystnadspliktsregler utanför sekretesslagens ram. Med hänsyn till att den helt övervägande delen av de berörda sekretessreglerna uteslutande gäller offentliga funktionärer har detta argument emellertid en ganska begränsad bärkraft.

I och för sig skulle det vara möjligt att arbeta in reglerna om när meddelarfriheten inte gäller i de särskilda sekretessbestämmelserna. Bl. a. av utrymmesskäl synes emellertid promemorieförslagets lösning att samla reglerna i ett särskilt kapitel vara att föredra.

Vad jag nu har anfört innebär att jag såvitt gäller den lagtekniska utformningen i allt väsentligt förordar den lösning som föreslås i promemo-

rian. När det gäller detaljerna i regleringen vill jag däremot förorda vissa jämkningar i förenklande syfte. Jag återkommer till dem i specialmotiveringen.

I ett särskilt avsnitt i promemorian anges vissa grunder som bör gälla för begränsningarna i meddelarfriheten. Som en grundläggande utgångspunkt anges – uppenbarligen något tillspetsat – att undantag från meddelarfriheten bör göras endast i de fall där sekretessintresset är så starkt att man knappast kan tänka sig någon situation där insynsintresset väger över. När det gäller ställningstagandet i varje enskilt fall beträffande vilka undantag som skall göras bör enligt promemorian frågan i stor utsträckning avgöras med utgångspunkt i gällande rätt. För de fall när man inte direkt kan falla tillbaka på gällande rätt hänvisas till tankegångar som förts fram av TK. När en uppgift har lämnats av en enskild i en situation av förtroendekaraktär bör meddelarfrihet sålunda normalt vara utesluten. Å andra sidan bör meddelarfrihet så gott som undantagslöst föreligga i fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning.

Promemorieförslaget har utformats mot bakgrund av dessa uttalanden. I sak innebär förslaget till stor del att gällande rätt har behållits. Men det förekommer också ett stort antal positionsförändringar. Dessa går i båda riktningarna, dvs. både mot ökad meddelarfrihet och åt motsatt håll.

Remissinstansernas inställning till uttalandena i promemorian om grunderna för begränsningarna i meddelarfriheten är delad. Den angivna grundläggande utgångspunkten för när undantag bör göras har i regel inte kommenterats. Däremot görs i några yttranden uttalanden som går ut på att promemorians allmänna inställning i förevarande del är alltför offentlighetsvänlig. Övriga nu återgivna uttalanden i promemorian angående när begränsningar bör komma i fråga har tagits upp i ett fåtal yttranden och därvid genomgående godtagits.

Också när det gäller det resultat som de angivna grunderna har lett till, eller med andra ord promemorieförslagets sakliga innehåll i fråga om meddelarfriheten, är meningarna något delade. I en del yttranden godtas avvägningen mellan sekretess och meddelarfrihet. I andra anser man däremot att offentlighetsintresset har fått för stort försteg framför sekretessbehoven. Sålunda gör åtskilliga remissinstanser invändningar mot att meddelarfrihet skall gälla just på deras område.

Även i fråga om grunderna för begränsningar av meddelarfriheten vill jag inledningsvis erinra om yttrandefrihetsutredningens arbete. Under förarbetena till 1976 års ändringar i TF diskuterades om inte grundlagen borde ge vissa grundläggande regler angående innehållet i den särskilda lagen beträffande meddelarfriheten. Några sådana regler antogs dock inte. Däremot har yttrandefrihetsutredningen fått i uppdrag att överväga om sådana regler bör tas in i TF. När resultatet av kommitténs arbete föreligger kan det sålunda bli aktuellt att på nytt överväga vilka grunder som bör gälla för begränsning-

arna i meddelarfriheten. Detta hindrar dock inte att frågan om dessa grunders sakliga innehåll nu bör prövas i hela dess vidd.

Vid denna prövning finns det anledning att slå fast att reglerna i TF om meddelarfrihet och rätt till anonymitet är ett av de viktigaste momenten i yttrandefriheten i tryckt skrift, radio och TV. De utgör en väsentlig förutsättning för massmediernas möjligheter att skaffa och förmedla information och medverka i den allmänna debatten. De principiella överväganden som ligger till grund för reglerna har inte heller satts i fråga.

När undantag från meddelarfriheten övervägs måste beaktas att erfarenheterna av det hittillsvarande systemet har varit goda. Man kan utgå från att de tystnadsplikter som inte har företräde framför meddelarfriheten också i fortsättningen kommer att vid sidan av sin rättsliga funktion ha den verkan att de utövar ett psykologiskt och moraliskt tryck på de offentliga funktionärerna att vara återhållsamma med att lämna uppgifter till massmedierna. En annan viktig omständighet att beakta i sammanhanget är att många av de uppgifter som kan komma att lämnas till följd av meddelarfriheten sannolikt aldrig blir publicerade. Som har framhållits i skilda sammanhang är nämligen en av meddelarfrihetens viktigaste funktioner att ge massmedierna tillgång till bakgrundsmaterial som inte i sig självt är avsett för publicering.

Mot bakgrund av vad jag hittills har anfört bör som grundprincip gälla att stor återhållsamhet alltid bör iakttas vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten skall göras i ett särskilt fall. Att dra upp några fasta riktlinjer för när begränsning bör få ske är givetvis inte möjligt. Lagstiftaren får varje gång fråga uppkommer om undantag från meddelarfriheten beakta ett flertal olika faktorer. Som framhölls i samband med 1976 års reform blir det nödvändigt att göra en avvägning mellan motstående och svårjämförbara intressen – intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn – en avvägning som oundvikligen får karaktären av en kompromiss (prop. 1975/76:204 s. 95).

Givetvis kan den enskilda sekretessregelns utformning ge viss vägledning. I fråga om sekretessregler utan skaderekvisit kan det sålunda finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten än i andra fall. Detsamma gäller i någon mån sekretessregler med omvänt skaderekvisit. När det gäller sådana regler kan f. ö. erinras om möjligheten att lämna ut uppgifter med förbehåll t. ex. om publiceringsförbud. Denna möjlighet kan ibland ses som ett alternativ till meddelarfrihet.

I förevarande lagstiftningsärende, där det något förenklat kan sägas vara fråga om att överföra nuvarande bestånd av tystnadsplikter till ett nytt system, finns givetvis skäl att i stor utsträckning utgå från gällande rätt. Om man på ett visst område har klarat sekretessbehovet med bibehållen meddelarfrihet, bör man normalt kunna nöja sig med en sådan ordning också i fortsättningen. I det omvända fallet, att meddelarfrihet inte föreligger f. n., bör dock viss försiktighet iakttas. Det kan i många fall ha varit så att

undantaget från meddelarfriheten har tillkommit utan att frågan har övervägts närmare.

Som förordas i promemorian bör också beaktas om uppgift har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet bör meddelarfrihet normalt vara utesluten. När det gäller uppgifter av det senare slaget bör däremot meddelarfrihet oftast föreligga.

En annan omständighet att beakta, som också nämns i promemorian, är om särskilda spärrar finns mot att uppgifter av visst slag lämnas från en myndighet till en annan. En sådan spärr är föreskriften i 14 kap. 3 § andra stycket departementsförslaget att generalklausulen i paragrafens första stycke om uppgiftsutbyte efter intresseavvägning inte får tillämpas i fråga om en viss tystnadsplikt. Föreligger en sådan spärr, kan det ligga nära till hands att göra undantag från meddelarfriheten.

När det gäller de konkreta förslagen i promemorian till undantag från meddelarfriheten anser jag liksom de flesta remissinstanser att förslagen är resultatet av en i det stora hela rimlig avvägning mellan de intressen som måste beaktas. Det är dock givet att det finns flera punkter som kan diskuteras. Jag återkommer till dem i specialmotiveringen.

4.7 Ikraftträdande och följdlagstiftning

Den nya sekretesslagstiftningen bör träda i kraft den 1 januari 1980.

Den nya lagstiftningen medför följdändringar i ett stort antal lagar och andra författningar. Jag anser det emellertid inte nödvändigt att i detta sammanhang redovisa alla dessa följdändringar. I det följande föreslår jag därför ändringar bara i fyra lagar, nämligen rättegångsbalken, brottsbalken, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

En del följdförfattningar är sådana som föranleds av att regeringen skall meddela närmare föreskrifter om sekretessbestämmelses tillämplighet. Normgivning av denna typ är förutsatt i vissa paragrafer i förslaget till ny sekretesslag (8 kap. 6 §, 9 kap. 4 §, 12 kap. 6 § samt 15 kap. 1 och 2 §§). Vidare kan följdlagstiftning behövas därför att sekretesslagen hänvisar till annan lag. I förslaget finns en sådan hänvisning till lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar som skall innehålla vissa sekretessbestämmelser (se 2 kap. 2 §).

Mer omfattande ändringar kan bli aktuella i den normgivning – i första hand föreskrifter i lag – som reglerar utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till enskilda eller till andra myndigheter. Sådana ändringar är förutsatta bl. a. på hälso- och sjukvårdsområdet och på socialvårdsområdet.

Ändringar i rättegångsbalkens regler angående offentlighet vid domstolsförhandling och bevisning föranleder ändringar inte bara i förvaltningsprocesslagen utan också i andra författningar som hänvisar till balken. Förslagets bestämmelser angående sjöförklaring påkallar vidare vissa ändringar i

sjölagen (1891:35 s. 1, omtryckt 1975:1289).

Huvuddelen av följdändringarna med anledning av den nya sekretesslagstiftningen berör gällande tystnadspliktsbestämmelser för offentliga funktionärer. Som jag tidigare har nämnt har en förteckning över dessa bestämmelser upprättats inom justitiedepartementet (se bilaga 5).

Av de i förteckningen upptagna ca 200 tystnadspliktsföreskrifterna bör omkring 150 kunna upphävas. Av de återstående bestämmelserna bör ca 30 ändras så att offentliga funktionärer inte längre omfattas av tystnadsplikt som föreskrivs i de angivna paragraferna.

Av praktiska skäl är det mindre lämpligt att riksdagen beslutar om upphävande av det stora antal tystnadspliktsföreskrifter som nu är meddelade i regeringsförfattningar och som endast avser offentliga funktionärer. Regeringen bör därför bemyndigas att upphäva sådana bestämmelser (jfr sjunde stycket övergångsbestämmelserna till lagen /1975:667/ om ändring i brottsbalken). På motsvarande sätt bör förvaltningsmyndigheter och kommuner kunna bemyndigas att upphäva föreskrifter om tystnadsplikt som de har meddelat. Bemyndiganden i enlighet med det sagda finns i de föreslagna övergångsbestämmelserna till den nya sekretesslagen.

Slutligen vill jag påpeka att sekretessen enligt den nya lagstiftningen givetvis bör gälla också för uppgifter från tiden före ikraftträdandet. Det innebär bl. a. att tiden för handlingssekretess kommer att räknas enligt den nya lagen, även om handlingen har tillkommit före den 1 januari 1980.

4.8 Sammanfattning av förslaget

Departementsförslaget innebär sammanfattningsvis att den nuvarande sekretessregleringen ersätts med en ny sekretesslag. Det överensstämmer i allt väsentligt med promemorieförslaget. Det innebär att en enhetlig reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt kommer till stånd. Förslaget innehåller också regler om sekretess mellan myndigheter. I denna del är departementetsförslaget dock betydligt mindre långtgående än promemorieförslaget.

Efter ett inledande kapitel med allmänna bestämmelser (1 kap.) följer de särskilda sekretessreglerna i 2–10 kap. Dessa bestämmelser är ordnade med utgångspunkt i TF:s sekretessgrunder. De bestämmelser som avser att skydda olika allmänna intressen finns i 2–6 och 10 kap. Skyddet för enskildas förhållanden finns i 7–9 kap.

I 11 kap. ges vissa särregler om sekretessen hos regeringen och riksdagen samt hos JO och JK. Särskilda regler om sekretessen hos domstolarna finns i 12 kap.

I 13 kap. finns bestämmelser om sekretessens spridning i vissa fall.

I 14 kap. regleras begränsningarna i sekretessen. I detta kapitel finns bl. a. bestämmelser om möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter, om den enskildes möjligheter att förfoga över sekretess

som är uppställd i hans intresse, om utlämnande av uppgift med förbehåll, om partsoffentlighet och om en generell dispensbefogenhet för regeringen.

I 15 kap. finns vissa regler som på olika punkter kompletterar TF:s regler om allmänna handlingar. Här regleras frågor om diarieföring, hemligstämpling samt myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten och till varandra.

Vidare finns i detta kapitel föreskrifter om förfarandet vid utlämnande av allmän handling och om besvär mot myndighets beslut i vissa fall.

I det avslutande 16 kap. har tagits in regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför grundsatsen om meddelarfrihet.

Departementsförslaget innehåller vidare förslag till vissa följdändringar i RB, BrB m. fl. författningar.

En grundläggande utgångspunkt har varit att största möjliga restriktivitet skall iakttas såvitt gäller sekretess till förmån för allmänna intressen. Sekretess bör här förekomma bara i fall då öppenhet skulle utgöra hinder för den verksamhet som är i fråga eller försvåra denna avsevärt. Sekretessen till skydd för enskildas förhållanden sträcker sig däremot längre. Omfattningen av det skyddade området har i huvudsak bestämts med utgångspunkt i bestämmelserna om handlingssekretess i nuvarande sekretesslag. De överväganden som ligger bakom departementsförslagets reglering av sekretessens omfattning och styrka överensstämmer också i allt väsentligt med de tankar som kom till uttryck i OSK:s och TK:s förslag.

Såvitt gäller det sekretesskyddade området kan rent allmänt sägas att detta är mindre enligt departementsförslaget än enligt gällande rätt. Begränsningen hänför sig i huvudsak till tystnadspliktsområdet. Huvuddelen av de oreglerade tystnadsplikter som gällde före den 1 januari 1975 samt åtskilliga av de författningsreglerade saknar motsvarighet i den nya sekretesslagen. Tillämpningsområdet har i huvudsak avgränsats med utgångspunkt i en bedömning av behovet av handlingssekretess.

De ämnesområden som berörs av sekretessregleringen har angetts med så stor noggrannhet som möjligt. Detta har medfört att lagtexten blivit tämligen omfattande. Sekretessen anges i allmänhet gälla i visst ärende i viss verksamhet eller hos viss myndighet.

Den sekretess som slås fast i de olika bestämmelserna i förslaget varierar i styrka beroende på hur avvägningen mellan insyns- och sekretessintressena har utfallit i varje särskilt fall. Sekretessens styrka varieras med hjälp av skaderekvisit och tidsgränser.

Huvuddelen av de använda skaderekvisiten är utformade på så sätt att offentlighet framstår som huvudregel. Endast om röjande av en uppgift medför viss angiven skaderisk inträder sekretess. I några fall, där sekretessintresset är särskilt betydande, har skaderekvisitet emellertid utformats så att det anger sekretess som det normala förhållandet. Sekretessen viker här

bara, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att risk för skada uppkommer.

De i lagförslaget uppställda tidsgränserna avser endast handlingssekretessen. Reglerna om dessa gränser har utformats så att det klart framgår att det är fråga om maximitider och inte om normaltider. Med hänsyn härtill och till att de flesta föreslagna sekretessreglerna innehåller skaderekvisit finns det anledning att räkna med att de angivna sekretesstiderna kommer att aktualiseras bara i undantagsfall. Den angivna skaderisk, som är en förutsättning för sekretessen, bör i regel ha upphört redan före sekretesstidens utgång.

Sekretesstidernas längd varierar liksom i gällande rätt beroende på arten av det skyddsintresse som har föranlett sekretessen. Såvitt gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden t. ex. i regel maximerad till 50 år, medan den i de flesta av de bestämmelser som avser att skydda det allmännas eller enskildas ekonomiska förhållanden har bestämts till högst 20 år.

Sekretessens styrka är beroende av ytterligare en omständighet vid sidan av de nu nämnda, nämligen av om den tystnadsplikt som ingår som ett moment i den gäller gentemot massmedierna eller inte. Jag återkommer strax till denna fråga.

Reglerna om handlingssekretessen vid domstolar och om förhållandet mellan denna och möjligheterna att hålla förhandling inom stängda dörrar har i departementsförslaget fått en mera enhetlig uppbyggnad än motsvarande regelsystem i gällande rätt. En riktpunkt har varit att domstolsförhandlingar skall vara offentliga i största möjliga utsträckning. En annan bärande tanke är att särskilda sekretessregler för domstol skall ställas upp bara i den utsträckning speciella förhållanden med anknytning till domstolsväsendet påkallar det. Huvudregeln innebär att uppgifter som är sekretessbelagda hos en viss myndighet behåller sin sekretess, om de lämnas till domstol. Därutöver föreslås ett fåtal särskilda sekretessregler. I övrigt ansluter sig förslaget i denna del i huvudsak till gällande ordning.

Departementsförslaget innebär vidare att förhållandet mellan handlingssekretessen vid domstolarna och begränsningarna i förhandlingsoffentligheten regleras på ett nytt sätt. Regleringen medför emellertid inte någon utvidgning av sekretessen i förhållande till gällande ordning.

Reglerna om hemligstämpling av handling överensstämmer i huvudsak med vad som gäller f. n.

Den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 15 § TF om den enskildes rätt att få till stånd en domstolsprövning av myndighets vägran att lämna ut handling resp. beslut att lämna ut handling med förbehåll kompletteras i den föreslagna sekretesslagen av bestämmelser som anger besvärsgången. I allmänhet skall talan föras hos kammarrätt. En myndighet som av en annan

myndighet har förvägrats ta del av en handling kan också föra talan mot beslutet. Vid tvist mellan statliga myndigheter förs talan hos regeringen. I annat fall är kammarrätt besvärsinstans.

Reglerna om diarieföring innebär att myndigheterna med vissa avgränsade undantag är skyldiga att hålla sina handlingar registrerade eller så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Med meddelarfrihet avses som redan har nämnts friheten att i viss utsträckning lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. Enligt 7 kap. 3 § TF är meddelarfrihet huvudregel. Undantag görs endast för de tystnadsplikter som anges i särskild lag. I departementsförslaget anges de meddelarskyddsbrytande tystnadsplikterna i 16 kap. De aktuella tystnadsplikterna utpekas där genom en uppräkning av lagrum i sekretesslagen och vissa andra författningar. Förslaget ansluter sig i denna del sakligt sett nära till TK:s motsvarande förslag.

Den nya sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1980. Lagförslaget nödvändiggör en relativt omfattande följdlagstiftning utöver de följdförslag som nu läggs fram. Bl. a. innebär den nya sekretesslagen att det blir möjligt att upphäva flera hundra tystnadspliktsregler i olika författningar. Frågan om den återstående följdlagstiftningen avser jag att anmäla vid senare tillfälle.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. sekretesslag,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290),
5. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 6*.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till sekretesslag

Lagens rubrik m. m.

Förslaget att kalla den nya lagen Sekretesslag har i allmänhet godtagits vid remissbehandlingen. Ett par remissinstanser har emellertid riktat invändningar mot rubriken och anfört bl. a. att den inte svarar mot lagens innehåll och att den innehåller ett främmande uttryck som helst bör undvikas i lagtexten. För egen del ansluter jag mig till promemorieförslaget. Beteckningen sekretesslag kan enligt min mening mycket väl användas som rubrik, även om lagen också innehåller bestämmelser som inte direkt har med sekretessregleringen i mera inskränkt bemärkelse att göra. Uppfattningen att beteckningen skulle vara främmande kan jag inte dela, särskilt som den sedan länge har använts som arbetsnamn på den nu gällande lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Med anledning av att en remissinstans har föreslagit att vissa uppslagsord bör kursiveras i lagens paragrafer för att göra lagen mera överskådlig vill jag framhålla att en sådan ändring har övervägts vid departementsbehandlingen. Tanken har emellertid övergivits, sedan det visat sig att metoden inte kan tillämpas med tillräcklig konsekvens.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

I förevarande paragraf, som delvis har motsvarighet i 1 kap. 1 §, 2 kap. 14 § och 13 kap. 1 § promemorieförslaget, anges vilka frågor som behandlas i sekretesslagen.

Enligt 2 kap. 2 § TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast för vissa uppräknade ändamål. Enligt andra stycket skall begränsning av denna rätt anges noga i en särskild lag eller, när det anses lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. I viss utsträckning kan regeringen bemyndigas att meddela utfyllande föreskrifter. Av första stycket av förevarande paragraf framgår att sekretesslagen är den "särskilda lag" som avses i 2 kap. 2 § TF.

Det ligger emellertid i sakens natur att sekretessregleringen måste innefatta också förbud för myndighet och dess personal att lämna ut handlingar som är undantagna från offentligheten. Av första stycket framgår att sekretesslagen innehåller bestämmelser även i det hänseendet. I själva verket har sekretessregleringen utformats som föreskrifter för myndigheternas och de offentliga funktionärernas handlande. Bestämmelserna i 1–14 kap. är alltså i första hand inte riktade till medborgarna i allmänhet. Detta framgår klarast av 7 §, där bestämmelser finns om vilka myndigheter och personer som skall iaktta sekretessen. Av 8 § framgår att sekretessreglerna inte bara riktar sig till myndigheter utan också till vissa andra särskilt angivna organ. Av den

anledningen har den sida av sekretessregleringen som avser förbud mot att lämna ut allmän handling och tystnadsplikt angetts gälla i det allmännas verksamhet.

I första stycket har också tagits in en erinran om att sekretesslagen förutom reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt innehåller vissa särskilda bestämmelser som rör allmänna handlingar. Dessa bestämmelser har samlats i 15 kap.

De grundläggande reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar och om begränsning av denna rätt finns som framgår av det föregående i 2 kap. TF. Föreskrifter om tystnadsplikt betraktas i 1974 års RF som begränsningar av den medborgerliga yttrandefriheten. Förutsättningarna för att begränsa yttrandefriheten anges i 2 kap. 12 och 13 §§ RF. I sekretesslagen bör därför finnas en erinran om att grundläggande bestämmelser i de ämnen som sekretesslagen reglerar finns i TF och RF. En sådan erinran har tagits upp sist i första stycket.

I likhet med promemorieförslaget innehåller departementsförslaget regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför grundsatsen om meddelarfrihet (16 kap.). Eftersom detta bör framgå redan av lagens inledande bestämmelser, förordar jag att en erinran härom tas upp i andra stycket av förevarande paragraf. Grundläggande bestämmelser om den massmedierättsliga friheten att lämna meddelande för publicering i tryckt skrift eller annat massmedium finns i TF och radioansvarighetslagen. Andra stycket innehåller därför också en hänvisning till dessa regler. Enligt lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio gäller radioansvarighetslagens regler om meddelarskydd också i sådan försöksverksamhet.

2–5 §§

Dessa paragrafer motsvarar 1 kap. 2 § 2 promemorieförslaget och innehåller de grundläggande bestämmelserna rörande sekretessregleringen.

I promemorieförslaget har uttrycket sekretess valts som gemensam beteckning för handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet. Ordet sekretess används sålunda i de materiella sekretessbestämmelserna i förening med "uppgift", beskriven på visst sätt. I 1 kap. 2 § promemorieförslaget har i två punkter beskrivits den närmare rättsliga innebörden av att en uppgift är omfattad av sekretess. I den första av dessa punkter har beskrivits den sida av sekretessen som innebär begränsning i rätten enligt 2 kap. TF att ta del av allmän handling. I den andra punkten har beskrivits den andra sidan av sekretessen, nämligen förbudet för myndighet och dess personal att lämna ut handling som är undandragen från offentligheten samt tystnadsplikten.

Vid remissbehandlingen har bestämmelsen utsatts för kritik i olika avseenden, och några remissinstanser har föreslagit att regleringen utformas

på ett mera lättbegripligt sätt. Vid utformningen av departementsförslaget har denna kritik beaktats. I syfte att göra de grundläggande sekretessbestämmelserna mer lättillgängliga föreslår jag sålunda att de delas upp på fyra nya paragrafer.

Att 1 kap. 2 § 1 promemorieförslaget innehåller en särskild bestämmelse som klargör att sekretess enligt sekretesslagen innebär begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar sammanhänger med att bestämmelsen där är den förmedlande länken mellan sekretesslagen och 2 kap. 2 § TF. En sådan förmedlande bestämmelse finns emellertid i departementsförslaget i 1 kap. 1 §, som anger vad lagen innehåller. Jag anser det därför inte nödvändigt att definiera begreppet sekretess som annat än förbud för myndighet och dess personal mot att röja uppgift som skall hållas hemlig. Enligt min mening ligger det i sakens natur att regleringen samtidigt innefattar begränsningar i enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar.

De grundläggande bestämmelserna i departementsförslaget har fördelats så att 2 § innehåller bestämmelser om sekretess i förhållande till enskilda, 3 § bestämmelser om sekretess mellan myndigheter, 4 § bestämmelser om förbud mot olovligt utnyttjande av uppgift för vilken sekretess gäller och 5 § bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som ett led i myndighetens egen verksamhet.

I departementsförslaget används uttrycket sekretess som gemensam beteckning för förbud att lämna ut allmän handling och för tystnadsplikt. I de materiella bestämmelserna används ordet sekretess i förening med "uppgift", som närmare preciseras i varje särskild bestämmelse. På vissa håll används också uttrycket sekretessbelagd uppgift om uppgift som skall hemlighållas, i förekommande fall därför att skada kan uppkomma, om den lämnas ut.

Genom bestämmelsen i *2 §*, som i likhet med 3 § ger uttryck åt den för lagens konstruktion grundläggande tanken om en enhetlig reglering av sekretessen, förbjuds varje form av röjande av sekretessbelagd uppgift för enskild. I lagtexten uttrycks detta så att uppgift inte får lämnas till enskild. Det saknar betydelse på vilket sätt röjande sker. I första hand nämns förbud mot att röja uppgift genom att lämna ut allmän handling. Vad som menas med allmän handling framgår av TF (jfr prop. 1975/76:160 s. 119). Uppgift får inte heller röjas genom att en befattningshavare lämnar information muntligen eller på annat sätt. Innebörden härav är att befattningshavaren inte får låta någon ta del av hemlig uppgift vare sig detta sker genom att allmän handling företes eller att någon får ta del av handling som inte är allmän eller att uppgiften meddelas i brev. Också andra former för röjande av en uppgift kan tänkas, t. ex. att någon förevisar ett hemligt föremål för annan. Bestämmelsen avser alltså varje form av röjande. Det är också utan betydelse om uppgiften före röjandet är dokumenterad eller inte. Inte heller spelar det någon roll om uppgift lämnas ut på begäran av utomstående eller efter

initiativ av den som har uppgiften om hand.

Förbudet i paragrafens första mening riktar sig både till myndigheten och dess personal. Den närmare avgränsningen av personkretsen framgår av 7 §. Enligt 8 § jämställs med myndighet vissa andra organ.

Utan hinder av att sekretess gäller för uppgift får uppgiften enligt andra meningen lämnas till enskild i de fall som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning, till vilken sekretesslagen hänvisar. Av särskild vikt är här de allmänna undantag från sekretessen som uppställs i eller följer av bestämmelserna i 12 och 14 kap. Som exempel på andra författningar där undantag från sekretessen regleras kan nämnas lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m. m. (jfr 7 kap. 17 § departementsförslaget). Som förutsättning för att undantag från sekretessen skall få regleras i annan författning än sekretesslagen uppställs att den sistnämnda lagen skall innehålla en hänvisning till undantagsbestämmelsen. Detta villkor sammanhänger med 2 kap. 2 § andra stycket TF enligt vilket begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Regeringen kan enligt samma stadgande bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Avsikten med den aktuella regleringen är att sekretesslagen skall lämna upplysning om samtliga sekretessfall (jfr prop. 1975/76:160 s. 79).

Som framgår av avsnittet 4.4 i den allmänna motiveringen skall sekretessen enligt departementsförslaget i princip ha direkt giltighet också i myndigheternas verksamhet. Utgångspunkten för regleringen i *3 § första stycket* är att en sekretessbelagd uppgift inte får lämnas vare sig till annan myndighet eller till annan verksamhetsgren inom den egna myndigheten. Som framgår av 4 § får den inte heller fritt utnyttjas av myndigheten eller dess personal. Departementsförslaget överensstämmer på denna punkt med promemorieförslaget. De båda förslagen skiljer sig emellertid åt därigenom att departementsförslaget i större utsträckning än promemorieförslaget medger undantag från principen. I fråga om dessa undantag får jag hänvisa till 14 kap.

Det i första meningen upptagna förbudet avser såväl röjande av uppgift genom överlämnande av handlingar som annat uppgiftslämnande, jfr 2 §. Liksom enligt 2 § riktar sig förbudet både till myndigheten och till dess personal.

I promemorian har sekretessen begränsats till meddelanden och användning som faller utanför den "särskilda verksamhet" vari uppgiften har inhämtats. När det gäller sekretessen inom myndighet skall uttrycket enligt motiven avse handläggning och åtgärder inom en myndighet som rör samma slags förhållanden och har samma inriktning. I motiven används också begreppet verksamhetsgren för att åskådliggöra avgränsningen. Som framgår

av remissammanställningen har åtskillig kritik riktats mot begreppen särskild verksamhet och verksamhetsgren. Bl. a. har flera remissinstanser med utgångspunkt från sitt eget verksamhetsfält framhållit att begreppen orsakar tolkningsproblem, och från flera håll har efterlysts klargörande uttalanden om hur gränsdragningen mellan olika verksamheter och mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar skall göras.

Som jag anfört i den allmänna motiveringen anser jag att starka skäl talar för att sekretessens räckvidd mellan myndigheterna och inom en myndighet regleras så långt detta är möjligt. Detta gäller särskilt sekretessen till skydd för enskild. Vad som bör eftersträvas är att prövningen av om en uppgift skall lämnas ut till en annan myndighet eller till en annan verksamhetsgren inom myndigheten blir en realitet. Regleringen bör alltså syfta till att sekretessbestämmelserna skall tillämpas också på sådant uppgiftslämnande. Som jag tidigare har anfört bör emellertid frågan om sekretessen mellan myndigheterna utredas vidare. Departementsförslaget har därför utformats så att det i större utsträckning än promemorieförslaget ansluter till gällande förhållanden.

Enligt min mening ligger det i sakens natur att en allmän regel som begränsar uppgiftslämnandet mellan myndigheterna och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet inte kan ges någon närmare konkretisering. Med den utformning som sekretessregleringen getts i departementsförslaget anser jag att det är till fyllest att använda begreppen verksamhet resp. verksamhetsgren för att ange det område utanför vilket en sekretessbelagd uppgift inte får lämnas utan prövning enligt sekretesslagen. Vad som skall förstås med dessa begrepp får avgöras från fall till fall. I allmänhet torde indelningen i olika myndigheter och uppdelningen inom myndighet på skilda organisatoriska enheter lämna tillräcklig ledning.

Enligt 3 § första stycket andra meningen får sekretessbelagd uppgift lämnas ut till annan myndighet eller annan verksamhetsgren inom samma myndighet i de fall som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning, till vilken sekretesslagen hänvisar. I fråga om denna bestämmelse hänvisar jag i första hand till vad jag nyss har anfört om motsvarande stadgande i 2 §. Undantagen regleras i första hand i 14 kap. sekretesslagen.

I *3 § andra stycket* har tagits in en hänvisning till de särskilda bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ om begränsningar i sekretessen mellan myndigheter. Av 14 kap. 1 § framgår att även föreskrift i annan lag eller förordning, dvs. bestämmelse till vilken uttrycklig hänvisning saknas i sekretesslagen, om utväxling av uppgifter mellan myndigheter skall lända till efterrättelse. Här föreligger en skillnad i förhållande till 2 §. Bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket TF, som avser begränsningar i enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar, uppställer nämligen inget hinder mot att informationsutbytet mellan myndigheter regleras utanför sekretesslagstiftningens ram. Eftersom den nya sekretesslagen i princip skall gälla också i förhållandet mellan

myndigheter bör den emellertid innehålla regler som klargör i vilken utsträckning andra bestämmelser om informationsutbytet mellan myndigheter skall gälla vid sidan av sekretesslagen.

F. n. torde det förhålla sig så att hemlig handling kan lämnas till utländsk myndighet enligt samma grunder som gäller för utbytet av handlingar mellan inhemska myndigheter (se prop. 1973:117 s. 17). Tjänsteman som har tystnadsplikt kan inte sällan i tjänsten vidarebefordra uppgift till annat land utan att han därigenom gör sig skyldig till "obehörigt röjande". I promemorieförslaget har bl. a. med hänvisning till det allt intensivare internationella samarbetet upptagits en bestämmelse om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till främmande stats myndighet eller till mellanfolklig organisation (2 kap. 8 §). Bestämmelsen har inte mött några invändningar vid remissbehandlingen. Tolkningsproblem – tveksamhet om vad som skall anses motsvara svensk myndighet – förutsätts dock kunna uppkomma.

Departementsförslaget saknar en motsvarande bestämmelse. Skälet härtill är att föreskrifter om utbyte av hemliga uppgifter mellan svenska och utländska myndigheter knappast framstår som ändamålsenliga med den begränsade reglering av sekretessen mellan myndigheter som jag föreslår. Departementsförslaget innebär alltså att utlämnande av hemliga uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation tills vidare får ske på i huvudsak samma sätt som hittills.

I *4 §* uppställs förbud mot utnyttjande av uppgift för vilken sekretess gäller utanför den verksamhet vari uppgiften förekommer. Sekretess innebär alltså inte bara förbud att röja uppgift, dvs. att meddela uppgiften till någon annan. Även olovligt utnyttjande utan att något röjande äger rum är förbjudet. I fråga om uttrycket verksamhet hänvisar jag till vad jag nyss har anfört.

Det är uppenbart att sekretess inte får innebära att de offentliga funktionärerna hindras att fullgöra sina egna uppgifter. Kolleger och överordnade inom myndigheten måste ofta underrättas för att beslut skall kunna fattas. En läkare måste kunna delge sjuksköterskor och annan medicinalpersonal även förtroliga uppgifter om en patient för att undersökning och behandling skall kunna genomföras. Också meddelanden till annan myndighet kan ingå som ett från verksamheten i övrigt oskiljaktigt moment. En myndighet kan t. ex. se sig tvungen att ge annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande. Inom ramen för en myndighets verksamhet ryms även vissa kontakter med enskilda. Delgivning med part och annan föreskriven underrättelse till enskild som ett led i behandlingen av ett ärende hör hit. I särskilda fall kan det vidare vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och att därvid upplysa om hemliga omständigheter. I *5 §* har därför tagits in en bestämmelse som innebär att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten eller verksamhetsgren inom denna skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Som framhålls i promemorian är det av viss praktisk betydelse att det blir klarlagt i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter får röjas genom anmälan eller angivelse till åtal. Många gånger måste det ligga inom myndighets verksamhet att se till att misstanke om brott blir utredd. Så är exempelvis fallet när misstanke om skattebedrägeri uppkommer hos taxeringsmyndighet. Ett annat exempel är att fall av misstänkt barnmisshandel kommer till socialnämnds kännedom. Det ligger ju i denna myndighets intresse att få utrett huruvida misshandel verkligen har förekommit, och i vissa fall måste nämnden se till att brottet beivras. Inom myndighets verksamhet ligger också att se till att misstanke om förmögenhetsbrott som riktar sig mot den del av den offentliga verksamheten som företräds av myndigheten blir utredd. Exempel härpå är försök att genom vilseledande uppgifter få socialhjälp som rätteligen inte skolat utgå. Skulle däremot den som vänder sig till socialnämnden avslöja att han har gjort sig skyldig till snatteri, får sådan uppgift inte i strid med 7 kap. 4 § vidarebefordras till polis eller åklagare. Sekretesslagen reglerar inte vem som skall göra anmälan eller angivelse. Denna fråga får avgöras enligt vad som gäller i allmänhet om ansvarsfördelningen inom en myndighet, t. ex. med ledning av myndighetens arbetsordning.

Avslutningsvis vill jag tillägga att myndighets uppgiftslämnande kan vara reglerat i lag eller förordning. I sådana fall följer av 14 kap. 1 § att uppgift skall lämnas utan hinder av sekretessen (jfr 3 § andra stycket).

6 §

Paragrafen, som inte har någon direkt motsvarighet i promemorieförslaget, innehåller en bestämmelse om utgångspunkten för beräkningen av tiden i de fall handlingssekretessen är tidsbegränsad.

Som jag har framhållit i annat sammanhang (avsnittet 4.2) måste sekretesslagen innehålla vissa särregler för handlingssekretess resp. tystnadsplikt. Man får skilja mellan sekretessen för uppgifter som är upptagna i allmän handling och sekretessen för uppgifter som inte är upptagna i sådan handling. Lagens regler om tidsbegränsning av handlingssekretessen utgör ett exempel på sådana särregler. Promemorieförslaget innehåller över 50 bestämmelser av detta slag. Någon ändring i fråga om antalet föreslår jag inte. Enligt min mening kan emellertid bestämmelserna förenklas. Lagtextens omfång kan samtidigt minskas. Den återkommande bestämmelsen om begränsningen av handlingssekretessen har sålunda i departementsförslaget i allmänhet getts lydelsen "I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst (antalet) år."

Utgångspunkten för tidsberäkningen är enligt paragrafen tidpunkten då handlingen tillkom. Detta överensstämmer i sak med vad som gäller f. n. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.5) skall i

första hand handlingens datum fälla utslaget. Skulle datum saknas på handlingen, bör man i allmänhet kunna göra en ungefärlig datering av denna med ledning av handlingens innehåll. Kan klarhet inte vinnas den vägen, bör det inte möta något hinder mot att man lägger myndighets inkomststämpel eller anteckning i diarium om inkomsten till grund för prövningen.

I vissa undantagsfall kan det finnas skäl att beräkna tiden på annat sätt än med utgångspunkt från tidpunkten för handlingens tillkomst. Detta anges i så fall i de enskilda sekretessbestämmelserna, se 6 kap. 2, 5 och 7 §§ samt 8 kap. 10, 11 och 16 §§.

Enligt 2 kap. 7 § TF skall diarier, journaler och sådana register och andra förteckningar som förs fortlöpande anses upprättade så snart de har färdigställts för anteckning eller införing. Av andra meningen i den nu behandlade paragrafen framgår att tiden för handlingssekretess för uppgift i sådan handling inte skall räknas från det handlingen tillkom utan från den tidpunkt då uppgiften fördes in i handlingen.

Innebörden av ett stadgande om att handlingssekretessen är begränsad till viss tid är att den sekretess för uppgift i allmän handling som föreskrivs i resp. sekretessbestämmelse upphör vid utgången av den angivna tiden. Jag har emellertid redan i den allmänna motiveringen klargjort att tidsangivelsen är en maximitid i alla de fall sekretessbestämmelsen samtidigt innehåller ett skaderekvisit. I dessa fall måste alltså en skadeprövning ske för den händelse uppgift begärs utlämnad före tidens utgång. Detta medför att det knappast kommer att bli särskilt vanligt att man behöver göra en exakt bestämning av tidpunkten för handlingens tillkomst när sekretesstiden börjar lida mot sitt slut. Skyddsintresset bör då ofta ha minskat i styrka så att uppgiften kan lämnas ut efter skadeprövning.

Avslutningsvis vill jag tillägga att den omständigheten att sekretesstiden för uppgift i allmän handling har gått ut också innebär att det inte längre föreligger tystnadsplikt beträffande uppgiften. Om uppgifterna i en handling är offentliga, kan man givetvis inte upprätthålla ett straffsanktionerat förbud att lämna ut uppgifterna på annat sätt än genom utlämnande av handlingen.

7 och 8 §§

Sekretesslagen gäller sekretess i det allmännas verksamhet. En närmare avgränsning av lagens tillämpningsområde görs i förevarande paragrafer, som i sak överensstämmer med 1 kap. 3 och 4 §§ promemorieförslaget.

Avgränsningen tar sikte dels på vilka organ som skall omfattas av sekretessregleringen, dels på vilka personer, knutna till dessa organ, som är underkastade regleringen.

Utgångspunkten för sekretessregleringen är i departementsförslaget liksom i promemorian att den inte skall avse andra o r g a n än sådana vid vilka det kan förekomma allmänna handlingar. Reglerna om allmänna

handlingars offentlighet skall enligt 2 kap. 3 och 5 §§ TF tillämpas av myndighet samt riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling. Med myndighet förstås här i enlighet med RF:s terminologi varje organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen, inklusive regeringen och domstolarna. Också skogsvårdsstyrelser och allmänna försäkringskassor räknas som myndigheter. Andra organ – offentligrättsliga eller privaträttsliga juridiska personer eller fristående uppdragstagare – är däremot inte att betrakta som myndigheter, även om de har anförtrotts uppgifter som innefattar s. k. myndighetsutövning, se prop. 1973:90 s. 232 och 233 samt prop. 1975/76:160 s. 134.

Tidigare var 2 kap. TF tillämpligt också på andra organ än myndighet i nyss angiven mening och därmed jämställda församlingar. Under förarbetena till de ändringar i TF som trädde i kraft den 1 januari 1978 förutsattes att den i det nya 2 kap. TF upptagna definitionen av myndighet inte skulle leda till någon begränsning av tillämpningsområdet för handlingsoffentligheten. För att åstadkomma detta borde de ytterligare organ för vilka offentlighetsprincipen redan gällde anges i annan författning än TF, t. ex. i den nya sekretesslagen (prop. 1975/76:160 s. 135). Samtidigt förutskickades en utredning om offentlighetsprincipens utvidgning till nya områden, t. ex. till enskilda subjekt som har anförtrotts myndighetsutövning (nämnda prop. s. 18 och 74). En kommitté, som fått till uppgift bl. a. att göra en sådan utredning, har nyligen tillsatts (Kn 1978:01).

I promemorian har intagits ståndpunkten att i sekretesslagen inte bör införas bestämmelser i ämnet vid sidan av TF beträffande andra organ än sådana som f. n. med säkerhet kan anses vara omfattade av offentlighetsprincipen samt att i övrigt utredningen om en utvidgning av principens tillämpningsområde bör avvaktas. I konsekvens härmed har i 1 kap. 4 § andra stycket promemorieförslaget upptagits endast notarius publicus samt AB Svensk Bilprovning, såvitt angår den obligatoriska fordonsbesiktningen. Vid remissbehandlingen har JK ifrågasatt om det är möjligt att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen på annat sätt än genom grundlag eller med stöd av grundlag. I övrigt har remissbehandlingen endast föranlett önskemål om att bestämmelsen skall omfatta ytterligare organ, bl. a. samtliga riksprovplatser.

För egen del anser jag att det är helt klart att den i promemorian föreslagna lösningen att genom bestämmelse i sekretesslagen utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen är grundlagsenlig. Detta tillvägagångssätt förutsattes f. ö. när grundlagsregleringen antogs.

Med anledning av de vid remissbehandlingen framställda önskemålen om att sekretesslagen bör omfatta ytterligare organ vill jag endast säga att jag delar den ståndpunkt som intagits i promemorian, nämligen att offentlighetsprincipens tillämpningsområde inte bör vidgas utan särskild utredning. Vad som framkommit vid remissbehandlingen har inte föranlett mig att ändra uppfattning.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört har 8 § utformats så att full överensstämmelse uppnås mellan tillämpningen på olika organ av reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar och av bestämmelserna om sekretess. I paragrafens första stycke har sålunda i anslutning till 2 kap. 5 § TF tagits upp riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling. Promemorians bestämmelse om att notarius publicus och AB Svensk Bilprovning vid tillämpning av reglerna i 2 kap. TF skall vara jämställda med myndighet har med en redaktionell jämkning tagits upp i andra stycket. I detta stycke har också i fråga om samma organ getts en motsvarande regel med avseende på tillämpningen av sekretesslagen.

Sådana organ som inte är myndigheter och som inte heller på annan nu angiven grund omfattas av rätten att ta del av allmän handling faller utanför sekretesslagens tillämpningsområde. Lagen gäller alltså inte i fråga om erkända vårdanstalter för alkoholmissbrukare, privatskolor, Stockholms fondbörs, styrelsen för eller disciplinnämnden hos Sveriges advokatsamfund, erkända arbetslöshetskassor, handelskammare, hypoteksinrättningar och studentkårer.

Bestämmelserna i 8 § om vilka organ som berörs av sekretessregleringen i lagen har karaktär av huvudregel. Vissa organ intar så till vida en särställning som annars tillämplig sekretess endast i begränsad omfattning gäller för dem. Sådana särregler återfinns i 11 kap. i fråga om riksdagen, JO och JK samt i 12 kap. i fråga om domstolar.

Som tidigare nämnts tar regleringen inte bara sikte på vilka organ som sekretessreglerna skall tillämpas på utan också på vilka personer, knutna till dessa organ, som skall omfattas av reglerna. Bestämmelser om detta meddelas i 7 §. I överensstämmelse med promemorieförslaget föreskrivs där att de i lagen uppställda förbuden mot att lämna ut eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för personer som på grund av anställning eller uppdrag hos myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighets verksamhet.

Att hos myndighet anställda och tjänstepliktiga skall vara underkastade sekretess är uppenbart. Mera tveksamt är det i vad mån uppdragstagare och likställda som har någon begränsad form av anknytning till myndigheten skall föras in under lagen. De uttalanden som har gjorts i promemorian på denna punkt har inte föranlett några erinringar vid remissbehandlingen. Riksrevisionsverket har dock efterlyst ett motivuttalande om att sekretesslagens bestämmelser bör gälla anställda hos juridiska och fysiska personer, om de anställda är personligen bundna till konsultuppdrag genom kontrakt mellan uppdragsgivaren (myndigheten) och arbetsgivaren.

För egen del ansluter jag mig till den uppfattning som redovisats i promemorian. Utanför lagen faller alltså enligt min mening sådana uppdragstagare som trots att de är förordnade av myndighet är att anse som

uppdragstagare hos enskilda rättssubjekt eller som får anses representera enskilda intressen. Till någon av dessa kategorier hör t. ex. den som har förordnats till uppdrag enligt associationsrättslig lagstiftning, av domstol förordnad boutredningsman, förmyndare eller god man enligt föräldrabalken och offentlig försvarare. Sekretesslagen blir inte heller tillämplig på självständiga uppdragstagare, som visserligen har fått uppgifter sig anförtrodda av myndighet men som handlar i eget namn och som utåt framstår som utrustade med egen kompetens. Hit hör t. ex. dispaschör (jfr remissammanställningen). Också notarius publicus är att anse som en sådan fristående uppdragstagare men blir alltså som nyss nämnts genom uttrycklig föreskrift i sekretesslagen jämställd med myndighet.

Den som gentemot myndighet har åtagit sig tillverkning eller entreprenad eller liknande prestation får betraktas som uppdragstagare. Uppdragets samband med myndighetens egentliga verksamhet framstår emellertid enligt min mening i allmänhet som så löst att det skulle vara främmande att beteckna uppdragstagaren som offentlig funktionär. Inte heller kan han sägas utöva "allmän tjänst". De hithörande uppdragens affärsmässiga karaktär bestyrks av att uppdragstagaren i allmänhet är en juridisk person. Av anförda skäl bör nu åsyftade uppdragstagare som regel inte omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Under dessa kommer inte heller att falla rena leverantörer; dessa är över huvud taget inte uppdragstagare. Något hinder för myndighet att i avtal om leverans eller entreprenad e. d. ta in en klausul om tystnadsplikt torde dock inte föreligga.

Sekretesslagen blir däremot tillämplig på dem som har uppdrag hos myndighet och som har sådan anknytning till myndighet att de kan sägas delta i dennas verksamhet. Huruvida uppdraget är författningsreglerat eller rent civilrättsligt baserat är därvid i och för sig utan betydelse. Med myndighets verksamhet avser jag den egentliga verksamheten, den som framgår eller kan utläsas av myndighetens instruktion eller av annan författning. Inte sällan finns föreskrift om att viss befattning i myndighets organisation skall vara besatt med uppdragstagare. Är så inte fallet, måste det i allmänhet likväl antas att en uppdragstagare har den behövliga anknytningen till en viss myndighet, om den uppgift som han utför vanligen ankommer på tjänsteman eller annan befattningshavare vid myndigheten eller i varje fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan befattningshavare. Den kategori av uppdragstagare som nu har beskrivits är enligt min mening i allmän tjänst i den bemärkelse som detta uttryck har i 8 kap. 7 § första stycket 7 RF. Givetvis är det endast uppdragstagare som är fysiska personer, som i sekretesshänseende skall jämställas med arbetstagare hos myndighet.

Som exempel på uppdragstagare som enligt det sagda kommer att omfattas av sekretesslagen kan nämnas ledamöter i statliga eller kommunala beslutande församlingar, styrelser, verk eller nämnder, kommittéledamöter, landstingsråd och kommunalråd, nämndemän, övervakare inom kriminal-

vården och kontaktpersoner inom socialtjänsten, personundersökare, personal inom den kommunala fritidsverksamheten, hemhjälpspersonal, personer som har ställt sig till socialvårdens förfogande med s. k. kontrakterade familjehem, barnavårdsmän, konsulter av skilda slag och tolkar.

Sekretesslagen gäller i princip inte den som är anställd hos privat rättssubjekt. Om myndighet har träffat avtal t. ex. med enskilt företag, kan det emellertid som framhålls i promemorian i undantagsfall te sig naturligt att arbetstagare hos motparten får lyda under bestämmelse i sekretesslagen. Jag syftar här bl. a. på sådana fall som riksrevisionsverket tar upp i sitt remissyttrande, nämligen då arbetstagaren ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv. Med tanke på sådana och liknande fall gäller 7 § även den som på "annan liknande grund" deltar i myndighets verksamhet. Också personal som frivilligt deltar i tjänstgöring vid försvarsmakten kommer att omfattas av sekretessregleringen i den nya lagen. Detsamma gäller utomstående experter som rådfrågas av myndighet utan att något egentligt uppdragsavtal föreligger.

Längre än som har angetts nu bör enligt min mening inte sekretesslagens tillämpningsområde sträckas. Behovet av tystnadsplikt för andra personkategorier får tillgodoses genom lagstiftning vid sidan av sekretesslagen eller i rent civilrättslig ordning, eventuellt genom avtal om tystnadsplikt. Någon föreskrift som allmänt ålägger enskild person tystnadsplikt angående innehållet i hemlig handling varav han har tagit del föreslår jag inte. En tystnadsplikt härom kan dock uppkomma till följd av förbehåll vid utlämnande av hemlig handling eller hemlig uppgift (se 14 kap. 9 och 10 §§). Jag finner det inte heller motiverat att tillmötesgå ett från några remissinstanser framfört önskemål om en allmän tystnadspliktsregel för personer ("obehöriga" kolleger, lokalvårdare, vaktmästare, hantverkare m. fl.) som under verksamhet inom samma myndighet får del av hemlig uppgift. Med den utformning sekretessreglerna getts i promemorieförslaget gäller sekretess i betydande utsträckning också för sådana personer som nämnts nu. Att vissa gränsfall möjligen kan uppkomma, i vilka sekretess inte föreligger, motiverar enligt min mening inte en särskild sekretessregel av det slag som de nämnda remissinstanserna efterlyser. Däremot förordar jag en regel av mer begränsad räckvidd (se 12 kap. 7 §).

Som jag tidigare nämnt överensstämmer 7 § med 1 kap. 3 § promemorieförslaget. Det innebär att jag inte delar den av regeringsrätten vid remissbehandlingen framförda åsikten att bestämmelsen bör utformas efter mönster i 20 kap. 2 § BrB (den för mutbrott bestämda personkretsen). Avgränsningen av den krets personer som kan åläggas tystnadsplikt enligt sekretesslagen kan givetvis i en del fall lämna rum för tvekan i tillämpningen. Det bör emellertid åligga myndigheterna att, helst skriftligen, göra såväl egna tjänstemän som uppdragstagare och likställda uppmärksamma på att de är underkastade sekretess enligt sekretesslagen. I fall då tvekan ändå kan föreligga begränsas

olägenheterna i viss mån av att den som misstänks för brott mot tystnadsplikt till sitt fredande torde kunna åberopa att han saknade kännedom om den för honom gällande tystnadspliktsregeln.

Som framhållits i promemorian kan det ofta vara lämpligt att använda sekretessförbindelser eller bevis för att informera personalen. I synnerhet gäller detta på verksamhetsområden som berörs av en mera omfattande sekretessreglering. Om förbindelser eller bevis används, bör dessa enligt min mening fullständigt återge de sekretessbestämmelser som gäller inom verksamheten. De bör också innehålla ett beskrivande avsnitt, i vilket innebörden i bestämmelserna om förhållandet mellan sekretessen och TF:s skydd för meddelare redovisas på ett lättbegripligt sätt. Tillämpliga grundlags- och lagbestämmelser härom bör därvid återges. Självfallet bör myndigheten informera vederbörande funktionär om innebörden i den handling som han skriver under. Jag kan också hänvisa till vad jag har anfört om utbildning i avsnitt 4.1 i den allmänna motiveringen.

Jag vill erinra om att en sekretessförbindelse eller ett -bevis inte i något fall kan få annan innebörd än som en bekräftelse av att en funktionär har mottagit en erinran om vad som gäller för hans vidkommande i fråga om sekretess och som en försäkran att han skall rätta sig efter bestämmelserna. Handlingens huvudsakliga rättsliga funktion blir att i en rättegång eller i ett disciplinärt förfarande tjäna som bevis om att funktionären har förstått eller bort förstå att han bröt mot sin tystnadsplikt.

Genom bestämmelserna i 7 och 8 §§ har endast yttergränserna för sekretesslagens tillämpningsområde angetts. Hur långt sekretessen inom dessa gränser sträcker sig beror på avfattningen av de särskilda sekretessbestämmelserna. Sekretessbelägger en sådan bestämmelse utan reservation uppgifter av visst slag, skall sekretessen iakttas i princip av alla de organ och all den personal som åsyftas i 7 och 8 §§. Oftast har emellertid, som närmare har utvecklats i avsnitt 4.3.3 i den allmänna motiveringen, sekretessen i de enskilda bestämmelserna begränsats till viss närmare beskriven verksamhet, visst ärende eller viss myndighet eller på annat liknande sätt. Härav följer givetvis en motsvarande inskränkning i den krets av organ och personer som har att iaktta sekretessen.

Frågan om tystnadspliktens omfattning, särskilt vid tjänstemans övergång till annan verksamhet, har behandlats i avsnitt 4.3.3 i den allmänna motiveringen.

9 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i promemorieförslaget, har tagits in en hänvisning till brottsbalken. I likhet med någon remissinstans anser jag nämligen att det i sekretesslagen bör finnas en hänvisning till de ansvarsbestämmelser som är tillämpliga. Bestämmelsen om brott mot

tystnadsplikt finns i 20 kap. 3 § BrB. Jag återkommer till denna bestämmelse i det följande (avsnittet 6.3). I fråga om förbehåll hänvisar jag till framställningen under 14 kap. 9 och 10 §§.

2 kap. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utrikessekretessen. I första stycket regleras sekretessen hos regeringen och inom utrikesrepresentationen. Bestämmelser om sekretess hos andra myndigheter ges i andra stycket.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 1 § första stycket samt 2 och 3 §§ SekrL samt om tystnadsplikt i 13 § polisinstruktionen (1972:511), 45 § instruktionen (1965:857) för utrikesdepartementet och i 22 § instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen

Promemorieförslaget: 3 kap. 1 §

Sekretess föreskrivs för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös. Med uttrycket Sveriges förbindelser avses inte enbart de egentliga utrikespolitiska förbindelserna utan också handelsförbindelser, kulturella förbindelser m. m. Också uppgifter rörande förbindelser mellan andra stater faller inom paragrafens tillämpningsområde. Motsvarande gäller förbindelser på lägre nivå, t. ex. myndigheter emellan i olika länder.

Den närmare avgränsningen av sekretessen uppnås genom skaderekvisit. I promemorian har föreslagits att sekretess skall gälla bara om det kan antas att röjande av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada riket. Samma sekretess har föreslagits gälla hos alla myndigheter.

Att presumtionen föreslås vara för offentlighet har föranlett kritik från några remissinstanser. JK har framhållit att det i handlingar som har kommit in till eller upprättats inom regeringskansliet kan förekomma uppgifter av utomordentlig vikt för landet. Ofta kan det röra sig om politiskt ömtåliga uppgifter. JK har därför ansett att för uppgifter av detta slag presumtionen bör vara för sekretess. Förenade fabriksverken har anfört liknande synpunkter.

Det är uppenbart att det här är fråga om ett område där det kan vara av stort intresse för den allmänna debatten och opinionsbildningen att information finns att tillgå. Å andra sidan torde det råda allmän enighet om att sekretess måste kunna upprätthållas i sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs. Uppenbarligen skulle ett alltför stort mått av öppenhet medföra svårigheter.

Resultatet skulle t. ex. kunna bli att utrikesförvaltningens behov av information skulle bli sämre tillgodosett. Det sagda gäller framför allt uppgifter inom de centrala delarna av utrikessekretessens område. När det gäller andra uppgifter kan sekretessbehovet vara betydligt mindre.

Mot bakgrund av det anförda framstår en enhetlig sekretessregel av det slag som har föreslagits i promemorian som mindre lämplig. Som OSK har förordat och som redan nu gäller enligt 1937 års lag bör alltså en differentiering göras. Detta kan man lämpligen åstadkomma genom att uppställa olika skaderekvisit för skilda myndigheter. Enligt vad jag nyss har sagt är sekretessbehovet störst inom utrikesförvaltningen. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen bör alltså användas ett omvänt skaderekvisit, medan ett rakt skaderekvisit bör gälla för uppgifter som förekommer hos andra myndigheter. Denna lösning överensstämmer i princip med den ordning som OSK har förordat.

I paragrafens första stycke föreskrivs alltså att hos regeringen och inom utrikesrepresentationen gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet. Hos annan myndighet gäller, enligt andra stycket, sekretess om det kan antas att angiven skada uppkommer om uppgiften skulle röjas. Med utrikesrepresentationen avses svenska beskickningar, konsulat och delegationer hos mellanfolkliga organisationer, såsom t. ex. hos Förenta Nationerna och Europarådet. De olika skaderekvisiten innebär självfallet inte att en prövning av sekretessen hos en handling som inkommer både till regeringen och till en annan myndighet bör leda till skilda resultat.

Det skadebegrepp som förekommer i paragrafen bör inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skall kunna anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess.

Prövningen huruvida skaderekvisitet i en konkret situation är uppfyllt ankommer, med det undantag som följer av 3 §, i vanlig ordning på vederbörande myndighet eller tjänsteman. I sammanhanget kan anmärkas att paragrafen inte avses ge skydd för enskild. Flertalet uppgifter rörande invandrare torde således inte medföra tillämpning av paragrafen. I fråga om skydd för utlänningar hänvisas till 7 kap. 14 §.

I likhet med vad som föreslås i promemorieförslaget har i paragrafens tredje stycke tidsgränsen för sekretessen satts till högst 40 år. I förhållande till gällande rätt innebär detta en förkortning av sekretesstiden med 10 år.

2 §

I denna paragraf upptas bestämmelser om sekretess på försvarsområdet.

Gällande rätt:

i fråga om handlingssekretess

4 § SekrL,

1 och 2 §§ kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

1 § 1) kungörelsen (1939:835) med förordnande om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar rörande folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden (1 § ändrad senast 1977:1106),

kungörelsen (1940:204) med förordnande angående vissa tullverkets handlingar jämlikt 4 § andra stycket lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

1 § kungörelsen (1949:616) med förordnande på civilförsvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

kungörelsen (1960:119) med förordnande på det psykologiska försvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

kungörelsen (1962:200) med förordnande beträffande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (ändrad senast 1967:249),

9–14 §§ kartsekretessförordningen (1975:372, 9–13 §§ ändrade senast 1977:1108),

samt i fråga om tystnadsplikt föreskrifterna som anges i bilaga 5 under nr 9, 10, 26, 27, 33, 41, 42, 52, 53, 54, 60, 80, 94, 96, 97, 104, 131, 132, 139 och 156.

Promemorieförslaget: 3 kap. 2 §

I *första stycket första meningen* ges den grundläggande bestämmelsen om försvarssekretessen.

Det sekretesskyddade området har i promemorian föreslagits omfatta uppgift som angår planläggning eller annan förberedelse av verksamhet för att försvara riket eller i övrigt rör totalförsvaret. Under remissbehandlingen har från några håll gjorts gällande att det sekretesskyddade området skulle ha angetts alltför snävt. I några yttranden har tveksamhet uttalats beträffande innebörden av de uttryck som används.

I sak synes promemorieförslaget täcka alla de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar, alltså inte bara rent militära företeelser utan också åtgärder med avseende på t. ex. den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret. I förtydligande syfte bör emellertid bestämmelsen ändras redaktionellt. Det bör sålunda föreskrivas att sekretess skall gälla uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret.

I promemorian föreslås ett rakt skaderekvisit som förutsättning för sekretess. Ett par remissinstanser har i stället förordat ett omvänt skaderekvisit. Med tanke på att sekretessregeln avses täcka så många verksamhetsområden och företeelser skulle enligt min mening en presumtion för sekretess leda till onödigt hemlighållande. Samhällets åtgärder för landets försvar får givetvis inte undandras offentlighet annat än då det verkligen är påkallat. Jag förordar därför att skaderekvisitet bestäms i enlighet med promemorieförslaget.

En annan fråga med anknytning till skaderekvisitet är hur man skall ange den skaderisk som förutsätts för sekretess.

I promemorian har angetts att sekretess gäller om röjandet av uppgiften skulle vålla fara för rikets säkerhet eller eljest skada försvaret av riket. Såsom JK påpekat torde uttrycket rikets säkerhet både språkligt och innehållsmässigt vara mer omfattande än uttrycket rikets försvar. Det förra men inte det senare uttrycket täcker sålunda också folkförsörjningen (jfr 19 kap. 5 § BrB). Paragrafens utformning bör därför ändras i överensstämmelse med det anförda.

I enlighet med det anförda föreskrivs i första stycket första meningen att sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Departementsförslaget innebär i förhållande till gällande rätt den förändringen att handlingssekretessen regleras uteslutande i den nya sekretesslagen eller, såvitt gäller försvarsuppfinningar, i annan lag. Något utrymme för kompletterande regeringsförfattningar finns alltså inte i vidare mån än som följer av paragrafens andra stycke. I praktiken torde den föreslagna bestämmelsen innebära att det sekretesskyddade området förblir oförändrat.

Att bestämmelsen uttömmande anger när sekretess gäller hindrar självfallet inte myndighet att delge t. ex. underordnade myndigheter sina synpunkter på bestämmelsens tillämpning. Det torde dessutom vara ofrånkomligt att man inom ett så mångskiftande område som totalförsvaret måste lämna vissa upplysningar och råd om sekretesslagens praktiska tillämpning. Myndigheten måste emellertid därvid ge akt på att råden inte ges en sådan utformning att de framstår som bindande. Vare sig prövning av frågan om utlämnande ankommer på den myndighet som är i besittning av den begärda uppgiften eller på viss annan myndighet enligt bestämmelserna i paragrafens tredje stycke eller förordning som avses i 3 § gäller huvudregeln att prövningen skall ske på eget ansvar.

Liksom f. n. kan röjande av hemlig uppgift komma att bestraffas enligt bestämmelserna i 19 kap. BrB om spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift (5–9 §§). Dessa brott förutsätter

uppsåt resp. grov oaktsamhet. Sekretessbestämmelsen i förevarande paragraf har därför en självständig betydelse, då röjandet har skett av oaktsamhet som inte kan bedömas som grov. I sådant fall kan ansvar komma i fråga för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB.

Enligt bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med sådan uppgift fordras att den uppgift som det är fråga om rör "förhållande av hemlig natur". Vad som i fortsättningen skall förstås med detta uttryck måste givetvis bedömas utifrån reglerna i sekretesslagen. En uppgift kan således röra förhållande av hemlig natur bara om sekretess gäller för uppgiften. Att sekretessen är beroende av om ett skaderekvisit är uppfyllt torde i regel inte behöva medföra några tillämpningssvårigheter när det gäller de aktuella ansvarsbestämmelserna. Det blir ytterst en sak för domstolen att i brottmålet pröva huruvida sekretess gäller för uppgiften i det aktuella fallet. För brottet obehörig befattning med hemlig uppgift fordras givetvis i subjektivt hänseende att uppsåtet skall omfatta också det förhållandet att sekretess gäller.

Första stycket andra meningen innehåller en föreskrift om sekretess för uppgifter om vissa uppfinningar avseende krigsmateriel. Det föreskrivs att sekretess gäller för sådana uppfinningar enligt bestämmelser i särskild lag. Härmed åsyftas lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar (omtryckt 1978:157).

Enligt denna lag får svensk försvarsuppfinning – dvs. en uppfinning som särskilt avser krigsmateriel och som har en på visst sätt beskriven anknytning till Sverige – inte offentliggöras eller på annat sätt obehörigen yppas, innan ett särskilt organ, granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, har prövat om uppfinningen skall hållas hemlig. Om nämnden finner ett hemlighållande vara av väsentlig betydelse för försvaret, skall den förordna att uppfinningen inte får offentliggöras eller eljest obehörigen yppas. Syftet med lagen är att göra det möjligt för staten att ta över eller utnyttja vissa uppfinningar som är särskilt betydelsefulla från försvarssynpunkt.

Sekretessbestämmelserna i lagen om försvarsuppfinningar riktar sig i första hand till uppfinnaren själv och till annan som kan vara ägare till uppfinningen. Det framgår däremot inte klart av lagtexten vad som i sekretesshänseende gäller för allmänna handlingar som innehåller uppgifter om försvarsuppfinningar. Lagens förarbeten ger dock närmast vid handen att SekrL – främst dess 4 § – är exklusivt tillämplig (prop. 1971:138 s. 45). Ett sekretessförordnande av granskningsnämnden hindrar alltså väl en enskild person från att offentliggöra uppgifter om uppfinningen men innebär inte nödvändigtvis att en allmän handling med motsvarande uppgifter underkastas sekretess. Omvänt behöver den omständigheten att nämnden inte har funnit skäl att meddela något förordnande inte betyda att en allmän handling med uppgifter om en viss försvarsuppfinning är offentlig.

För att få till stånd en systematisering och samordning av bestämmelserna

om sekretess för försvarsuppfinningar föreslås i promemorian att regleringen i dess helhet samlas i den särskilda lagen i ämnet. Granskningsnämnden har yttrat att den föreslagna samordningen är mindre lämplig och har föreslagit att nuvarande regler på området behålls.

För min del anser jag det angeläget att bestämmelserna om sekretess för försvarsuppfinningar samordnas. Den mest ändamålsenliga metoden för att nå detta resultat är att samla alla regler i ämnet i den särskilda lagen om försvarsuppfinningar. Jag ansluter mig därför till promemorieförslaget. Uppgifter om försvarsuppfinningar undantas alltså från sekretesslagens tillämpningsområde. Det behov av ändrade regler som kan finnas får tas upp till behandling i samband med den översyn av lagen om försvarsuppfinningar som ändock måste göras i anledning av den nya sekretesslagen.

Enligt *paragrafens andra stycke* är tidsgränsen för sekretessen fyrtio år. Sekretesstiden, som alltså blir densamma som för utrikessekretessen, innebär en viss förkortning i förhållande till gällande rätt. Det kan dock finnas skäl att hemlighålla vissa uppgifter rörande försvaret under relativt lång tid. Särskilt gäller detta i fråga om fasta försvarsanläggningar som avses vara i bruk under avsevärd tid. Huvudregeln har därför, liksom i promemorieförslaget, kompletterats med ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att sekretess skall gälla under längre tid än fyrtio år. Bemyndigandet får användas bara då det i fråga om klart avgränsade grupper av handlingar föreligger ett påtagligt behov av sekretess under längre tid. Enligt lagtexten får nämligen förlängning av sekretesstiden ske bara om särskilda skäl föranleder det.

Tredje stycket innehåller en föreskrift om att begäran att få ta del av visst kart- eller flygbildmaterial m. m., som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket, skall prövas av det verk som har upprättat handlingen. Föreskriften bygger på regleringen i 2 kap. 14 § TF. Den överensstämmer i sak med promemorieförslagets 3 kap. 2 § tredje stycket och 4 § fjärde stycket SekrL. Dock har efter påpekande från lantmäteriverket en viss vidgning av tillämpningsområdet gjorts.

3 §

Gällande rätt:

2 kap. 14 § TF,

4 § kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,

kungörelsen (1962:200) med förordnande beträffande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (ändrad senast 1967:249),

kungörelsen (1949:696) med förordnande på utrikesförvaltningens område

om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling,

kungörelsen (1967:575) med förordnande på polisväsendets område om behörighet att pröva fråga om utlämnande av allmän handling.

Promemorieförslaget: 3 kap. 3 §

I paragrafen har tagits in en erinran om att regeringen enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF kan föreskriva att bara viss myndighet får pröva fråga om utlämnande till enskild av handling som är av synnerlig betydelse för landets säkerhet. Handling som avses med sådan regeringsföreskrift skall förses med särskild anteckning om bl. a. behörig myndighet. Detta framgår av 15 kap. 3 § andra stycket departementsförslaget.

3 kap. Sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

1 §

I paragrafen ges regler om sekretess hos regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret för uppgift som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik. Paragrafen överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelse i promemorieförslaget.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 31 och 33 §§ SekrL och 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank samt om tystnadsplikt i 36 § sistnämnda lag

Promemorieförslaget: 4 kap. 1 §

I gällande rätt finns f. n. inga särskilda sekretessregler som tar sikte på uppgifter av detta slag inom regeringskansliet. Däremot finns bestämmelser om handlingssekretess och tystnadsplikt såvitt gäller riksbanken och om handlingssekretess för riksgäldskontorets upplåningsverksamhet. Handlingssekretessreglerna är tillämpliga också på handlingar som sänts från någon av dessa myndigheter till regeringskansliet.

Promemorieförslagets bestämmelse innebär en viss mindre vidgning av det sekretessbelagda området. I denna del har bestämmelsen genomgående godtagits vid remissbehandlingen.

I förevarande paragraf föreskrivs att sekretess skall gälla endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle motverka syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder. Skaderekvisitets utformning har kritiserats i några remissyttranden. Å ena sidan hävdas att sekretessen genom skaderekvisitet har fått en alltför vid omfattning i fråga om finanspolitiken. Å andra sidan görs gällande att skaderekvisitet begränsar sekretessen för mycket. Promemorians förslag till skaderekvisit kan sägas utgöra en kompromiss mellan vad OSK och TK föreslog på denna punkt. Enligt min mening innebär detta en tillfredsställande lösning. Som exempel på uppgift som i regel blir sekretessbelagd med denna avfattning kan nämnas uppgift om att det vid en diskontohöjning har diskuterats en ytterligare höjning av diskontot. Ett annat

exempel är uppgifter hos riksbanken om planerade valutainköp.

Om sekretessbelagd uppgift lämnas ut till annan myndighet, bör sekretessen följa uppgiften dit. En bestämmelse härom finns också i paragrafen.

Tidsgränsen för sekretessen är liksom i promemorieförslaget satt till tio år. En remissinstans, Pressens samarbetsnämnd, anser att sekretesstiden är för lång, eftersom ifrågavarande handlingar vanligen gäller tillfälliga händelser. Jag vill till detta säga att en tillämpning av skaderekvisitet i många fall torde leda till att handling lämnas ut före utgången av tioårstiden. I vissa fall bör emellertid uppgifterna kunna skyddas i tio år. Jag tillstyrker därför promemorieförslaget såvitt nu är i fråga.

4 kap. Sekretess med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

1–3 §§

Gällande rätt:

a) handlingssekretess

7 § och 17 § första stycket sista meningen SekrL

1 § CSK

5 § kungörelsen (1950:462) med förordnanden på försvarsväsendets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

2 § kungörelsen (1949:616) med förordnande på civilförsvarets område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma hemliga handlingar

b) tystnadsplikt

117, 170 och 198 §§ taxeringslagen (1956:623)

29 § lagen (1958:295) om sjömansskatt

49 § lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning

55 § stämpelskattelagen (1964:308)

28 § instruktionen (1970:752) för riksskatteverket

28 § bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen.

Bestämmelserna i 1 och 3 §§ i detta kapitel har i dag motsvarigheter i 7 § SekrL och flera sekretesskungörelser. Den nya ordningen innebär att regleringen förts över till direktverkande sekretessregler med skaderekvisit. Bestämmelsen i 2 § motsvaras närmast av 17 § första stycket sista meningen SekrL och de tystnadsplikter som har angetts under rubriken gällande rätt.

1 §

I denna paragraf, som i promemorieförslaget motsvaras av 5 kap. 1 §, föreskrivs sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning som myndighet har att företa.

Departementsförslagets bestämmelse överensstämmer helt med promemorieförslagets motsvarande föreskrifter. Vid remissbehandlingen har den nya regeln i allt väsentligt lämnats utan erinran.

Skaderekvisitet har liksom i gällande rätt utformats så att sekretess gäller för uppgift, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Av detta skaderekvisit följer att uppgift som skall användas vid flera granskningstillfällen, t. ex. checklistor för revision, inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten men att utlämnande skall ske, när uppgiften inte längre skall användas.

2 §

I denna paragraf, som i promemorieförslaget motsvaras av 5 kap. 2 och 3 §§, föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående utredning för kontroll beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun eller beträffande bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som kontrollen avser. Liksom i gällande rätt har skaderekvisitet avfattats med tanke på att sekretessen egentligen riktar sig mot den som är part.

Promemorieförslagets 5 kap. 2 och 3 §§ har i allt väsentligt godtagits under remissbehandlingen. Förevarande paragraf har utformats med 5 kap. 2 § som mönster. Vissa jämkningar har dock gjorts bl. a. för att bestämmelsen skall ge erforderligt skydd åt uppgifter om vissa säkringsåtgärder som kan företas under taxeringsarbetet.

Bestämmelsen täcker bl. a. de uppgifter som anges i 5 kap. 3 § promemorieförslaget, dvs. både uppgifter om säkringsåtgärder och beslut om taxeringsrevision eller annan granskning vid vilken säkringsåtgärder kan bli beslutade. Uppgifterna skyddas både hos taxeringsmyndighet och hos annan myndighet, t. ex. kronofogdemyndigheten. Detta framgår av avgränsningen till uppgift "som hänför sig till" pågående granskning.

Beträffande sekretessen i fråga om säkringsåtgärd bör anmärkas att skaderekvisitet leder till att sekretessen upphör, när säkringsåtgärden har verkställts eller när sådan åtgärd inte längre är aktuell.

Ett par remissinstanser tar upp frågan om vad som avses med att en utredning är "pågående". Med anledning därav vill jag framhålla att någon saklig ändring i förhållande till gällande rätt inte åsyftas. Tanken bakom regleringen är att den skattskyldige inte skall kunna vänta med att avge deklaration för att, sedan han anmanats att avge deklaration, anpassa

deklarationen till inkomna kontrolluppgifter. Uttrycket "pågående" kan alltså med hänsyn till bestämmelsens syfte inte ges alltför snäv innebörd.

3 §

Enligt denna paragraf, som överensstämmer med 5 kap. 4 § promemorieförslaget, gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende. Avsikten är att sekretessen skall avse samma uppgifter som kan beläggas med handlingssekretess enligt 7 § SekrL.

Avfattningen av skaderekvisitet bygger på gällande rätt. Sekretess gäller sålunda, om röjande av uppgiften skulle motverka syftet med provet. I rättspraxis har de s. k. standardiserade proven, dvs. prov som upprepas, ansetts omgärdade med sekretess så länge samma provhandlingar används. Behovet att sekretessbelägga sådana prov även sedan de en gång har använts har inte ifrågasatts. Skaderekvisitet innebär att röjande av en uppgift inte får ske om det skulle motverka syftet med kunskapsprov eller psykologiskt prov av detta slag som förutses bli anordnat.

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

1 §

I denna paragraf ges regler för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 10 § SekrL (jfr 38 §) samt om tystnadsplikt 13 § polisinstruktionen (1972:511) och 10 § lagen (1965:94) om polisregister m. m.

Promemorieförslaget: 6 kap. 1 §

Bestämmelserna i promemorieförslaget till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet skiljer sig i sak obetydligt från gällande rätt om handlingssekretess. I 10 kap. av promemorian, som avser skydd både för enskilds personliga och enskilds ekonomiska förhållanden, föreslås en korresponderande sekretessregel till skydd för dessa intressen. Ramen för de båda paragrafernas tillämpning har angivits i huvudsak på samma sätt. Sekretessen skall enligt promemorian i båda fallen gälla i åklagarmyndighets, polismyndighets och tullmyndighets verksamhet med anknytning till brottsbekämpning. Förundersökning har med hänsyn till dess praktiska betydelse nämnts särskilt. Sekretessen skall vidare tillämpas i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller eljest i verksamhet för att förebygga brott. Det senare ledet i bestämmelsen åsyftar tvångsmedel som avses i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Sekretessen kan gälla även annan myndighet än polis- eller åklagarmyndighet om myndigheten tar befattning med tvångsåtgärder, t. ex.

domstol som beslutar om telefonavlyssning och myndighet som verkställer avlyssningen.

Promemorieförslaget innebär att även myndighet som går åklagare eller polis till handa i brottsbekämpande verksamhet är underkastad sekretess till skydd för spaning och utredning. Till följd härav kan, om skaderekvisitet är uppfyllt, sekretess upprätthållas för t. ex. myndighets utredning till grund för åtalsanmälan, obduktionsutlåtande och utlåtande av vetenskapligt laboratorium, och det även innan uppgifterna har kommit åklagare eller polis till del.

Uppgift får enligt promemorieförslaget inte lämnas ut om följden kan antas bli att beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Av sammanhanget framgår att det är åtgärder och verksamhet för att på olika stadier bekämpa brottslighet som åsyftas. Med "åtgärder" förstås främst beslut och ingripanden som hänför sig till ett särskilt ärende. En uppgift, vars röjande t. ex. kan försvåra en pågående brottsutredning, kan alltså hållas hemlig.

Enligt förslaget i promemorian till sekretesskydd för personliga förhållanden vid förundersökning m. m. gäller sekretessen, sedan åtal har väckts, i allmänhet inte uppgifter som har tillförts målet vid domstolen. 6 kap. 1 § i promemorieförslaget innehåller inte något motsvarande undantag från sekretessen. Ett sådant undantag synes enligt promemorian obehövligt. Visserligen kan, på grund av reglerna om sekretessens överförande till annan myndighet, sekretess enligt paragrafen vara tillämplig också vid domstol även när fråga inte är om tvångsmedel i brottmål. Sedan åtal har väckts kan på grund av skaderekvisitets utformning sekretess komma att gälla endast för uppgifter som har generell betydelse för brottsspaning och brottsutredning. Av bestämmelserna i 5 kap. 1 § RB i föreslagen lydelse följer enligt promemorian vidare att sekretessen kan upprätthållas vid förhandling endast om starka skäl föreligger.

Promemorieförslaget har i väsentliga delar lämnats utan erinran av remissinstanserna. Viss kritik har dock framförts.

JK förordar att för tydlighetens skull också men för rikets säkerhet uttryckligen skall anges i skaderekvisitet. För min del anser jag att behovet av sekretess i anledning av denna skaderisk är tillgodosett främst genom föreskrifterna om utrikes- och försvarssekretess men också genom förevarande paragraf. Denna gör det bl. a. möjligt att hemlighålla uppgifter som, om de spreds, skulle underlätta framtida brottslighet, riktad mot rikets säkerhet. Något tillägg till skaderekvisitet synes inte behövligt.

Enligt JK talar starka praktiska skäl för att uppgifter hos särskild undersökningskommission tillsatt av regeringen skall kunna sekretessbeläggas. RÅ intar i huvudsak samma ståndpunkt. För egen del vill jag inte förorda en sekretessregel som särskilt tar sikte på uppgifter hos sådana kommissioner. Det ligger i sakens natur att intresset av offentlig insyn i denna typ av utredningsarbete är mycket starkt. Å andra sidan ger olika regler

i sekretesslagen visst skydd för känsliga uppgifter som kan tänkas förekomma i sådant arbete. I första hand kan reglerna i 2 kap. bli tillämpliga. F. ö. bör det praktiska behovet av en särskild regel inte överdrivas. Under de senaste decennierna har endast några få undersökningskommissioner tillsatts. Den senaste tillsattes 1963 för att bl. a. utreda orsakerna till att viss uppdagad spioneriverksamhet kunde fortgå under en lång följd av år. Jag vill erinra om att bl. a. bestämmelsen om sekretess i myndighets verksamhet för att biträda åklagare eller polismyndighet med brottsutredningen kan tänkas bli tillämplig på sådan undersökningskommission.

Med anledning av ett annat påpekande av JK vill jag framhålla att uppgifter i ärenden hos JK enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål får anses utgöra uppgifter i förundersökning. Bestämmelsen gör det alltså möjligt att sekretessbelägga sådana uppgifter.

För uppgifter i allmänna handlingar föreslås i promemorian en enhetlig sekretesstid, 40 år. Tiden är densamma som den som föreslås gälla för utrikessekretessen och, i allmänhet, för försvarssekretessen. En remissinstans erinrar om att inget brott har längre preskriptionstid än 25 år och ställer därför frågan om sekretesstiden bör vara 40 år. Jag vill i anledning härav framhålla att uppgiften inte alltid är hänförlig till ett särskilt brott. Uppgiften kan t. ex. komma att få betydelse i allmänt brottsförebyggande verksamhet.

Även i övrigt vill jag ansluta mig till promemorieförslaget. Departementsförslaget överensstämmer därför, frånsett vissa redaktionella ändringar, med motsvarande bestämmelse i promemorieförslaget.

2–4 §§

I 1 § departementsförslaget har föreslagits sekretess i polisens brottsförebyggande verksamhet. I 2–4 §§ har tagits upp bestämmelser om sekretess för olika brottsförebyggande åtgärder som i huvudsak hänför sig till annan verksamhet än polisens. Om vissa av åtgärderna kan vidare sägas att de endast mera indirekt syftar till att förebygga brott.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 12, 12 a och 31 §§ SekrL och 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank samt om tystnadsplikt i 36 § sistnämnda lag och 13 § polisinstruktionen (1972:511)

Promemorieförslaget: 6 kap. 2–4 §§

2 §

I denna paragraf föreslås föreskrifter om sekretess för säkerhets- och bevakningsåtgärder i mera inskränkt bemärkelse. Paragrafen har motsvarighet i 6 kap. 2 § promemorieförslaget.

Punkt 1. Bestämmelserna i 12 a § SekrL avser att skydda handlingar som rör säkerhets- och bevakningsåtgärder i fråga om byggnader och lokaler, vari myndighet driver verksamhet. Promemorieförslaget är inte begränsat till

sådana byggnader etc. vilka används i verksamhet för vilken myndighet svarar. Enligt förslaget synes det nämligen angeläget att sekretesskyddet får avse också den information som i offentlig verksamhet inhämtas om skyddsåtgärder som har vidtagits med avseende på egendom använd i enskild verksamhet. Härigenom kan sådana iakttagelser som statliga inspekterande myndigheter t. ex. statens kärnkraftsinspektion och statens strålskyddsinstitut, gör av enskilda säkerhetsåtgärder beredas ett klart sekretesskydd. – Av liknande skäl har inte heller beträffande övriga i promemorieförslagets 2 § skyddade åtgärder gjorts någon begränsning till allmän verksamhet.

Förslaget har inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Departementsförslaget har utformats i enlighet med promemorieförslaget.

Punkt 2. I promemorieförslaget tas upp en föreskrift om skydd för åtgärder avseende tillverkning, förvaring eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall.

Postverket har påpekat att det från brottsförebyggande synpunkt är angeläget med sekretesskydd även i de fall då utlämning av pengar och andra värdeföremål sker över disk i postens kassor. I övrigt har förslaget lämnats utan erinran vid remissbehandlingen.

I departementsförslaget har postverkets påpekande beaktats. I övrigt har promemorieförslaget godtagits.

Punkt 3. OK föreslog i 2 kap. 18 § TF en föreskrift om handlingssekretess för metod att skydda telekommunikation. En motsvarande bestämmelse finns i promemorieförslaget. Skyddet kan enligt promemorian gå ut på att förekomma brott mot rikets säkerhet, sabotage eller brytande av telehemlighet. De skyddsåtgärder som här kommer i fråga torde delvis vara andra än de som täcks av 2 § 1 (jfr SOU 1966:61 s. 33). Telekommunikation innefattar överföring av meddelanden medelst tråd, radio eller liknande metod. Även försvarssekretessen ger enligt promemorian visst skydd åt telekommunikationer.

Promemorieförslaget har lämnats utan erinran. I departementsförslaget har en motsvarande regel tagits upp.

Punkt 4. Säkerheten i hanteringen av ADB-tekniken har under senare år tilldragit sig stor uppmärksamhet. Dataintrång är straffbelagt enligt 21 § datalagen (1973:289). Den nyss berörda regeln om skydd för telekommunikation kan utnyttjas också för att hålla uppgifter om säkerheten vid datorkommunikation hemliga, t. ex. i ett allmänt datanät. Härutöver föreslås i promemorieförslaget sekretess för säkerhetsåtgärder som avser behörigheten att få tillgång till ADB-upptagning.

Regeln i promemorian är inte begränsad till upptagningar som utgör hemliga, allmänna handlingar i TF:s mening. Sekretessen gäller å andra sidan enbart behörighetskoder och behörighetsnycklar samt arrangemang och fördelning av dessa, däremot t. ex. inte generellt program för hemliga upptagningar. Vad särskilt gäller de berörda programmen, synes det enligt

promemorian med hänsyn till den offentliga kontrollen av de allmänna datasystemen angeläget att de inte hemlighålls, i den mån de inte innehåller uppgifter som faller under annan sekretessregel. Begreppet hemlig upptagning är inte heller så entydigt att en regel om sekretess för datorprogram kan anknytas härtill. Förslaget gäller också andra handlingar än ADB-upptagningar men torde för deras del bli av mindre självständig betydelse.

Inte heller på denna punkt har någon erinran gjorts mot promemorieförslaget. Departementsförslaget överensstämmer helt med promemorieförslaget.

3 §

I departementsförslaget föreslås sekretess för uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer eller kod. Paragrafen har motsvarighet i 6 kap. 3 § promemorieförslaget.

Genom kryptering kan vissa kända uppgifter t. ex. personnummer omvandlas efter en bestämd formel med verkan att uppgifterna anonymiseras. Härigenom kan det bli möjligt att fritt hantera sekretesskyddade uppgifter t. ex. inom statistik och forskning. Metoden har sin främsta användning i fråga om datorlagrat material. En förutsättning får anses vara att krypteringsnyckeln, koden, som sådan är omgiven med sekretess. En närliggande användning av kod eller chiffer går ut på att till oigenkännlighet förvandla ett meddelande för att kunna befordra det utan att dess innebörd röjs för obehöriga. Metoden måste givetvis kunna hållas hemlig för att ha någon effekt.

Sekretessregeln enligt promemorieförslaget är begränsad till metoder som ytterst avser att slå vakt om sekretessen i allmän verksamhet. Chifferspråk skyddas enligt promemorian också genom reglerna i 2 kap. om utrikes- och försvarssekretess.

Förslaget har i allt väsentligt godtagits vid remissbehandlingen. Det har utan ändring i sak tagits in i departementsförslaget.

Med anledning av vad kammarrätten i Göteborg har anfört i sitt remissyttrande vill jag framhålla att paragrafen syftar till att skydda hemliga uppgifter i allmän verksamhet vare sig de är sekretesskyddade av hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott eller av hänsyn till annat intresse som avses i 2 kap. 2 § TF. Att bestämmelsen tagits upp i 5 kap. beror på att den bl. a. kan komma att bli aktuell när fråga är om uppgifter i brottsförebyggande och liknande verksamhet men främst på att den företer nära släktskap med övriga bestämmelser i 5 kap.

Med anledning av ett påpekande av SCB under remissbehandlingen finns skäl att framhålla att paragrafen givetvis är tillämplig när det gäller förvaring av krypterat material.

Det kan givetvis inte uteslutas att chifferspråk används för meddelande som, åtminstone efter en tid, visar sig rätteligen vara offentligt efter sitt innehåll. Också ett sådant meddelande i klartext bör enligt promemorian

kunna hållas hemligt så att inte chiffret kan forceras. Televerket har anfört att detta skulle vara betänkligt från offentlighetssynpunkt.

Enligt min mening får promemorians ståndpunkt accepteras. I annat fall torde skyddet enligt paragrafen bli av tämligen begränsat värde.

4 §

I paragrafen, som helt överensstämmer med 6 kap. 4 § promemorieförslaget, föreskrivs sekretess för uppgifter om åtgärder, som inte redan är skyddade genom föregående paragrafer i kapitlet. Säkerheten inom kriminalvården skyddas också genom den i 7 kap. 21 § föreslagna bestämmelsen, som bl. a. gör det möjligt att hålla uppgifter hemliga, om risk föreligger för personalens personliga säkerhet.

6 kap. Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

1 och 2 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om sekretess för myndighets affärsverksamhet och andra ekonomiska transaktioner som genomförs av myndighet.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 34–34 b §§ SekrL samt i fråga om tystnadsplikt de föreskrifter som anges som nr 3, 4, 110, 146, 162, 163, 188 och 192 i bilaga 5

Promemorieförslaget: 7 kap. 1 och 2 §§

Nuvarande bestämmelser om sekretess angående det allmännas ekonomiska transaktioner är svåröverskådliga. I promemorian har eftersträvats en förenkling av reglerna. Sekretessbestämmelserna har fördelats på två paragrafer, av vilka den ena avser sekretess för affärsverksamhet och den andra sekretess för ekonomiska transaktioner i allmänhet, i första hand upphandling. Promemorieförslaget har fått ett övervägande gynnsamt mottagande från remissinstansernas sida. Också jag har i det stora hela anslutit mig till förslaget. Det kan påpekas att sekretess kring det allmännas affärstransaktioner av hänsyn till enskilds, dvs. affärspartners, intresse ges genom sekretessreglei i 8 kap. 8–10 §§. I samma kapitel finns dessutom sekretessbestämmelser som i vissa fall skyddar t. ex. aktiebolag som helt eller delvis ägs av staten eller kommun.

1 §

I första stycket anges att sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet. Med affärsverksamhet förstås verksamhet som är antingen i sin helhet eller i viss avgränsad del affärsinriktad. Begreppet får inte fattas alltför snävt. Bland myndigheter med affärsverksamhet kan sålunda i första hand nämnas de statliga affärsdrivande verken och nämnden för statens gruvegendom. Vidare avses myndighet som i konkurrens med annan åtar sig uppdrag, såsom fallet

är med Sveriges geologiska undersökning, statens provningsanstalt och statens skeppsprovningsanstalt. Ett annat exempel är den tillverkningsindustri som bedrivs i arbetsmarknadsstyrelsens och kriminalvårdsstyrelsens regi. På den kommunala sidan finns de skyddade verkstäderna, de kommunala affärsverken, hamnrörelserna osv. Till affärsverksamhet får räknas också utlåningsverksamhet som bedrivs i affärsmässiga former, t. ex. av riksbanken och allmänna pensionsfonden. Utmärkande för affärsverksamhet är i allmänhet att verksamheten bedrivs under krav på viss vinst eller åtminstone på att verksamheten går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad. Det är vidare i allmänhet fråga om verksamhet som inte kan sägas bestå i fullgörande av förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse (jfr 11 kap. 6 § RF).

Sekretessen i myndighets affärsverksamhet gäller för uppgift om myndighetens affärs- och driftförhållanden. Med affärs- och driftförhållanden avses liksom f. n. – förutom uppgifter i de mera konkreta ärenden som nu anges i 34 § SekrL – också affärshemligheter av mera allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer (jfr prop. 1971:89 s. 23). Nämnas kan vidare sådant som konstruktionsarbeten, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser.

Enligt promemorian skall sekretessen kring myndigheternas affärsverksamhet skydda denna från insyn från konkurrenternas sida. I 7 kap. 1 § promemorieförslaget föreskrivs därför att utlämnande av uppgift inte får ske, om det kan antas att röjande skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse. Samma skaderekvisit finns i 34 a och 34 b §§ SekrL. Likartad rörelse föreligger enligt promemorian när någon driver en affärsrörelse som erbjuder ett alternativ till det allmännas affärsverksamhet, även om denna i strikt bemärkelse utövas i en monopolsituation. Postverkets girorörelse ses alltså som driven i konkurrens med bankgirot, statens järnvägars trafik med lastbilstrafiken m. m., statens vattenfallsverks kraftdistribution med privat kraftindustri, offentligt ägda hamnar med andra transportvägar osv.

Några remissinstanser har särskilt behandlat promemorieförslagets skaderekvisit. En instans anser att det bör kompletteras med "eller eljest skadar verksamheten" och en annan förordar ett omvänt skaderekvisit. En tredje remissinstans kritiserar uttrycket "på det allmännas bekostnad".

För egen del delar jag uppfattningen i promemorian att det vid sidan av den sekretess som betingas av konkurrenshänsynen finns behov i andra fall av sekretess hos myndigheter som ägnar sig åt affärsverksamhet. En fullständig offentlighet i dessa fall kan vara ekonomiskt skadlig för det allmänna, i första hand genom att priserna i upphandlingsärenden drivs upp. Samma verkan har en fullständig offentlighet kring myndigheternas ekonomiska transaktioner i annan än rent affärsmässig verksamhet. Någon anledning att göra skillnad på affärsdrivande och andra myndigheter i sådana fall föreligger inte. Den sekretess rörande ekonomiska transaktioner, som inte är påkallad av

konkurrenshänsyn, bör därför regleras gemensamt för myndigheterna, oavsett om dessa är affärsdrivande eller inte. Detta har skett i 2 §. Någon komplettering av skaderekvisitet i förevarande paragraf är därför inte påkallad. Att affärsdrivande myndigheter kan ha att tillämpa både 1 § och 2 § kan inte anses utgöra något avgörande hinder mot den angivna lösningen.

Huruvida en uppgift skall hänföras till affärsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet hos en myndighet får avgöras från fall till fall med ledning av bl. a. vilken del av verksamheten uppgiften rör. Påverkar exempelvis kostnaden i ett upphandlingsärende priset på en vara eller tjänst, som myndighet tillhandahåller i konkurrens med enskild, bör sekretess i upphandlingsärendet kunna grundas på 1 §.

Enligt min mening skulle ett omvänt skaderekvisit leda till för mycket sekretess. I departementsförslaget har därför ett rakt skaderekvisit behållits.

Beträffande det i promemorieförslaget använda uttrycket "på det allmännas bekostnad" torde avsikten med promemorieförslaget inte ha varit att man skall bedöma skadan för den offentliga sektorn som helhet. Tanken torde ha varit att man skall beakta vilken verkan ett utlämnande skulle ha för den verksamhet som den ifrågavarande myndigheten bedriver. I departementsförslaget kommer denna innebörd till klart uttryck.

Gäller sekretess enligt vad nu har sagts för en viss uppgift hos en affärsdrivande myndighet, bör enligt promemorian uppgiften liksom f. n. kunna lämnas till en överordnad myndighet utan att sekretessen för den skull upphör. En föreskrift av denna innebörd har tagits in i promemorieförslaget.

Riksrevisionsverket har under remissbehandlingen framhållit att regeln inte tillgodoser det behov av primärsekretess för uppgifter som tas in i beslut av verket och som f. n. skyddas genom 34 a § SekrL. Vidare har verket pekat på behovet av sekretess för uppgifter i verkets verksamhet som samrådsmyndighet med avseende på vissa avgifter. En annan remissinstans har förordat att överföring av sekretess sker också till underordnad myndighet.

Sekretessen enligt förevarande paragraf bygger på att det finns ett påtagligt behov av skydd för myndigheter som driver affärsverksamhet mot insyn från konkurrenters sida. I första hand föreligger naturligtvis detta sekretessbehov hos den affärsdrivande myndigheten själv. På grund av den offentliga verksamhetens organisation är det emellertid ofrånkomligt att uppgifter, som bör vara sekretesskyddade, lämnas från en affärsdrivande myndighet till en annan myndighet. Det kan därvid vara fråga om två myndigheter som ingår i ett och samma verk. Som exempel kan jag nämna att det inom postverket finns förutom en central administration även regionala och lokala förvaltningar som i betydande utsträckning är att anse som i förhållande till varandra självständiga myndigheter (jfr prop. 1975/76:160 s. 153). Det kan vidare vara

fråga om myndigheter som inte på detta sätt ingår i samma organisation men av vilka den ena är överordnad den andra, t. ex. en kommunal nämnd och ett kommunalt affärsverk. Det kan också vara fråga om myndigheter som är självständiga i förhållande till varandra men som samarbetar eller samråder med varandra eller mellan vilka förekommer en funktionsuppdelning. Ett exempel på sistnämnda fall är riksrevisionsverket i förhållande till andra myndigheter. I alla de fall som nu har berörts finns det behov av att uppgifter skall kunna lämnas från en myndighet till en annan utan att affärssekretessen därigenom går förlorad. Jag anser alltså att regeln om sekundärsekretess bör ges en mera generell tillämplighet än den har i promemorieförslaget. Enligt departementsförslaget gäller därför sekundärsekretess inte bara när den myndighet som har fått uppgiften är överordnad utan även i annat fall.

Ett undantag från denna regel föreslås i fråga om uppgifter som ingår i beslut hos den mottagande myndigheten (jfr 13 kap. 6 §).

En remissinstans har förordat att den affärsdrivande myndigheten skall pröva utlämnandefrågan. För en regel av denna innebörd krävs emellertid enligt 2 kap. 14 § TF särskilda skäl. Sådana skäl kan inte anses föreligga. Någon regel av detta slag föreslås därför inte. Det sagda hindrar givetvis inte att det i tveksamma fall är naturligt att den myndighet, som har fått en sekretessbelagd uppgift från en affärsdrivande myndighet, från den inhämtar synpunkter på utlämnandefrågan.

I promemorian föreslås att sekretess såsom i myndighets affärsverksamhet skall gälla inom myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag eller annan sammanslutning, vari det allmänna har ett bestämmande inflytande och som under myndigheten driver affärsverksamhet. Skyddets syfte är att ge sekretess för uppgift hos myndighet som utövar det allmännas ägarfunktion.

Med anledning av vissa anmärkningar under remissbehandlingen har bestämmelserna i denna del getts en utförligare avfattning än i promemorieförslaget. I sak är emellertid ingen skillnad åsyftad.

Jag vill erinra om att uttrycket "bestämmande inflytande" förekommer i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385). Med hänsyn till syftet med förevarande sekretessbestämmelse är det naturligt att uttrycket här har samma betydelse som i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen. Jag kan därför hänvisa till vad som har uttalats om tolkningen av uttrycket i tidigare lagstiftningssammanhang (se LU 1977/78:8 med där gjorda hänvisningar).

Sekretesstidens längd överensstämmer enligt andra stycket med den i 34 a och 34 b §§ SekrL.

2 §

Enligt promemorieförslaget skall sekretess gälla för uppgift i ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet. Liksom f. n. undantas emellertid från sekretess

sådan tjänst som består i arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Främst tar promemorieförslaget sikte på upphandlings- och entreprenadärenden. Det är emellertid också tillämpligt i ärenden som angår sådan överlåtelse av egendom som äger rum genom att pengar eller annan egendom tillskjuts vid aktiebolags bildande. Enligt promemorian finns det ett betydande intresse av insyn i myndigheternas handläggning av dessa olika ärendetyper. Insynen bör emellertid inte få sträcka sig så långt att det allmänna därigenom skulle lida ekonomisk skada. Skaderekvisitet i promemorieförslaget har utformats utifrån denna utgångspunkt.

Promemorieförslaget har i stort sett godtagits vid remissbehandlingen. En remissinstans har emellertid kritiserat att det i promemorieförslaget inte används samma begrepp som i köplagen och de författningar som reglerar statlig och kommunal upphandling. För egen del är jag inte beredd att frångå förslaget i denna del. I 34 § SekrL används sådana begrepp som promemorieförslaget bygger på utan att det synes ha vållat tillämpningssvårigheter.

Den inledande sekretessbestämmelsen i första stycket i departementsförslaget skiljer sig sålunda inte från promemorieförslaget i detta hänseende. En avvikelse föreligger däremot så till vida att sekretessen enligt departementsförslaget gäller inte bara "uppgift i ärende om . . .". Den i stället valda lydelsen "uppgift som hänför sig till ärende angående" innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till annan myndighet. Vidare har skaderekvisitet jämkats redaktionellt.

I gällande rätt finns särskilda regler om sekretess kring anbudsförfarande. Till skillnad från OSK:s och TK:s förslag upptar också promemorieförslaget sådana regler. Enligt motiven ligger dessa regler nära vad som i dag gäller för anbudshandlingar. Sålunda föreslås att – om ärendet angår antingen upphandling eller försäljning av lös egendom för det allmännas räkning – uppgift om anbud inte i något fall får lämnas ut till annan än den som har avgett anbudet förrän avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. Något skaderekvisit föreslås inte.

Med anledning av påpekanden under remissbehandlingen har promemorieförslagets regler om anbudssekretess förtydligats. Med departementsförslagets formulering får det anses framgå att sekretess gäller också för uppgifter som kan tjäna upplysning i vad mån visst anbud har infordrats eller avgetts eller som på annat sätt avser visst anbud (jfr 34 § SekrL), däri inbegripet arbetspromemorior och andra handlingar som upprättas av myndighet, t. ex. egna motförslag i samband med en förhandlingsupphandling.

Några remissinstanser har ifrågasatt om inte promemorieförslaget bör ändras så att uppgift får utlämnas i den mån det behövs för att anbud skall kunna prövas av en utanför myndigheten stående konsult. Med anledning därav vill jag framhålla att en konsult i sådant fall ofta kan anses delta i myndighetens verksamhet på sådant sätt att han i förevarande hänseende får sägas ingå i myndigheten (jfr 1 kap. 7 § departementsförslaget). I vart fall

torde anbudssekretessen inte utgöra hinder mot att uppgiften lämnas ut till en konsult, eftersom detta är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin prövning av anbudet (jfr 1 kap. 5 § departementsförslaget).

Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen har departementsförslaget avfattats så att det skall vara möjligt att alltjämt använda s. k. offentlig anbudsöppning.

Liksom i 34 § SekrL föreskrivs i promemorieförslaget som huvudregel en 20-årig sekretesstid. Både i gällande rätt och i promemorian finns undantag från denna huvudregel. Undantagen innebär i princip kortare sekretesstid. Två undantagsbestämmelser är upptagna i 34 § andra stycket SekrL. I promemorieförslaget har i förenklingssyfte upptagits bara en undantagsbestämmelse. Denna avser handlingar som anger villkoren i slutet avtal, och sekretesstiden är här två år från det att avtalet fullgjordes.

Under remissbehandlingen har invändningar riktats mot utgångspunkten för sekretesstidens beräknande enligt undantagsbestämmelsen.

För egen del ansluter jag mig till promemorieförslagets uppfattning att nuvarande regler behöver förenklas. I likhet med promemorian har departementsförslaget i andra stycket en 20-årig sekretesstid som huvudregel. Vidare föreslås endast en undantagsregel. Denna regel föreskriver en tvåårig sekretesstid räknat från den tidpunkt då visst avtal slöts. Denna ordning överensstämmer i sak med vad som gäller enligt den ena av de båda nuvarande undantagsreglerna i 34 § SekrL. Den andra undantagsregeln avser fall som regleras i 1 § departementsförslaget.

3 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om sekretess i det allmännas upplåningsverksamhet (jfr 3 kap. 1 § och 8 kap. 8 § departementsförslaget).

Gällande rätt: 33 § SekrL

Promemorieförslaget: 7 kap. 3 §

I första stycket departementsförslaget anges sekretessen gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för upplåning. Liksom f. n. avser sekretessen inte bara de uppgifter som rör ett visst lån utan även alla andra uppgifter som, utan att vara direkt hänförliga till lånet, ändock har ett nära samband med upplåningsverksamheten. Som exempel kan nämnas sådana uppgifter som tas upp i promemorior eller särskilda uttalanden till protokollet rörande riktlinjerna för myndighetens upplåning, storleken av dess beräknade lånebehov etc. Även uppgifter, som gäller en planerad låneaktion som måst ställas in på grund av ändrade förhållanden, omfattas av sekretessen.

Skaderekvisitet, som i sak är detsamma som i promemorieförslaget, innebär att sekretess gäller för uppgift vars röjande skulle försämra det allmännas ställning som låntagare. Med anledning av vad som har anförts i

några remissyttranden kan framhållas att beslut att avslå begäran att få ta del av allmän handling givetvis bör ges en sådan utformning att hemlig uppgift inte röjs genom beslutet.

Tidsgränsen är liksom i 33 § SekrL satt till 20 år.

4 §

Paragrafen rör sekretess beträffande naturvetenskapliga och tekniska undersökningar.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 9 § SekrL samt i fråga om tystnadsplikt 3 och 18 §§ instruktionen (1965:650) för statens provningsanstalt och 3 och 20 §§ instruktionen (1965:651) för skeppsprovningsanstalt

Promemorieförslaget: 7 kap. 4 §

Departementsförslaget överensstämmer i allt väsentligt med gällande regel om handlingssekretess och med promemorieförslaget. I de fall då en sådan undersökning som avses i paragrafen görs i syfte att resultatet av den skall vara allmänt tillgängligt är skaderekvisitet givetvis inte uppfyllt.

5 och 6 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om sekretess vid fackliga förhandlingar och om stridsåtgärder på den offentliga arbetsmarknaden.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 35 § SekrL och i fråga om tystnadsplikt 8 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen (RO)

Promemorieförslaget: 7 kap. 5–7 §§

Sekretess rörande fackliga förhandlingar behandlas i *5 §*.

I första stycket anges att sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling. Med uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid förhandling avses liksom i 35 § SekrL bl. a. utredningar och förslag samt även uppgifter som härstammar från annan än myndighet, om uppgifterna är anskaffade för samma syfte. Till här avsedda uppgifter räknas dessutom förhandlingstaktiska överväganden o. d. Liksom f. n. inbegrips sådana uppgifter som har tillkommit eller inhämtats vid förberedelse till förhandling av här avsett slag.

Definitionen av uttrycket "facklig förhandling på den offentliga sektorn" har utformats med 35 § SekrL samt 10 och 23 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som förebild. Departementsförslagets skaderekvisit överensstämmer i sak med promemorieförslagets.

Det skall understrykas att i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare sekretessen sätts åt sidan genom att uppgift får lämnas enligt 18 eller 19 § MBL, något som framgår av 14 kap. 7 § departementsförslaget. Genom detta undantag från sekretessen tillgodoses kravet att likformiga regler skall gälla på den privata och den offentliga arbetsmarknaden beträffande rätten till

insyn i förhandlingsfrågor.

Tidsgränser för sekretessen i fråga om allmän handling anges i andra stycket av 5 §. Gränserna är i stort sett desamma som gäller f. n. Huvudregeln är alltså att handling får lämnas ut oavsett om skaderekvisitet är uppfyllt när fem år har förflutit från handlingens tillkomst. Beträffande handling som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegation upphör sekretessen emellertid så snart förhandlingsöverenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats, t. ex. genom skiljedom.

Tredje stycket i 5 § innehåller föreskrifter om vilken myndighet som skall pröva fråga om utlämnande till enskild i fall som avses i första stycket. I sak överensstämmer dessa föreskrifter med gällande rätt, bortsett från att även annat än allmänna handlingar omfattas av dem. Föreskrifterna innebär att prövningen av utlämnandefrågan skall göras av den myndighet, som förhandlar lokalt i enlighet med vad som är bestämt i kollektivavtal. Det har med hänsyn till innehållet i 2 kap. 14 § TF ansetts lämpligt att föreskrifterna upptas i samma paragraf som själva sekretessbestämmelserna.

En nyhet i förhållande till gällande rätt utgör *6 §*. I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter som rör fackliga stridsåtgärder.

I första stycket föreskrivs sekretess för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn eller vid förberedelse till sådan stridsåtgärd. Någon begränsning till planerad stridsåtgärd har inte gjorts, eftersom även en offentlig arbetsgivare bör kunna hålla hemliga de överväganden som görs angående en pågående stridsåtgärds effekt och andra sådana förhållanden. Skulle sekretess inte gälla i dessa fall, skulle motsidan få en fördel i strid med den princip, som ligger bakom sekretessen i 5 och 6 §§, nämligen att arbetsmarknadens parter på den offentliga sektorn bör vara jämställda så långt det är möjligt.

Som facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn anses facklig stridsåtgärd som vidtas av eller mot arbetsgivare för vars räkning myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att förhandla i fråga om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det är rimligt att uppgift om facklig stridsåtgärd åtnjuter samma sekretess som uppgift som angår facklig förhandling. Bl. a. talar den förut berörda principen om parternas likställdhet i en arbetskonflikt för en sådan lösning. Utifrån detta synsätt har skaderekvisitet utformats så att sekretess gäller för uppgift, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som part i arbetskonflikt försämras om uppgiften röjs.

I 6 § andra stycket anges vilken tidsgräns som gäller för sekretessen beträffande uppgift i allmän handling. I 6 § tredje stycket finns bestämmelser som motsvarar 7 § promemorieförslaget. I dessa hänvisas till 5 § tredje stycket departementsförslaget angående vilken myndighet som prövar fråga om utlämnande av uppgift till enskild.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess som avser rättstvister, i vilka det allmänna är part.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 6 § SekrL och 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank samt i fråga om tystnadsplikt 36 § sistnämnda lag

Promemorieförslaget: 7 kap. 8 §

Första stycket överensstämmer i huvudsak med gällande rätt i fråga om handlingssekretess. Sekretess gäller sålunda för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för myndighets räkning med anledning av myndighetens eller statligt eller kommunalt företags rättstvist. Uppgifterna kan härröra från myndigheten själv eller vara införskaffade utifrån. Varje uppgift hos myndigheten som kan beröra en rättstvist omfattas dock inte av sekretessen. För att uppgiften skall anses ha tillkommit eller inhämtats med anledning av rättstvisten krävs att det dem emellan finns ett samband, som fallet är med rättsutredningar, värderingsutlåtanden, uppgifter om bevisning och förhandlingstaktiska överväganden som hänför sig till en rättstvist. Liksom i gällande rätt avser ordet rättstvist både pågående och möjligen blivande rättstvist (jfr SOU 1935:5 s. 12 och SOU 1937:107 s. 44).

Sekretessen enligt denna paragraf hindrar inte att uppgift lämnas ut enligt 18 eller 19 § MBL (jfr 14 kap. 7 § departementsförslaget).

Den i andra stycket föreskrivna tidsgränsen för handlingssekretessen överensstämmer med gällande rätt.

I motsats till vad en remissinstans har förordat ankommer prövningen av utlämnandefråga på den myndighet där en uppgift förekommer. Särskilda skäl att frångå denna princip har inte ansetts föreligga. Det kan dock tilläggas att det kan vara naturligt att den myndighet, som prövar fråga om utlämnande av uppgift som hänför sig till en annan myndighets rättstvist, införskaffar den andra myndighetens synpunkter på frågan.

8 §

Föreskrifter om sekretess kring fartygsdagböcker och liknande handlingar meddelas i denna paragraf.

Gällande rätt: 5 § första stycket SekrL

Promemorieförslaget: 7 kap. 9 §

Bestämmelserna i 5 § SekrL ger skydd för delvis olika intressen. Första stycket tar sikte på att det allmänna inte skall vara sämre ställt än enskild bevismässigt, sedan en fartygskollision har inträffat. Det är alltså fråga om skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Andra stycket första meningen och tredje stycket har däremot till syfte att skydda både det allmännas och – kanske vanligast – enskilds ekonomiska intresse i ärende om sjöförklaring eller motsvarande undersökning. Andra meningen i andra stycket skyddar

också både enskilds och det allmännas ekonomiska intresse i den tillsynsverksamhet som sjöfartsverket bedriver.

På grund av departementsförslagets uppdelning av sekretessbestämmelserna på de olika grunder som anges i 2 kap. 2 § TF har de föreskrifter, som svarar mot 5 § SekrL, fördelats på bestämmelser i två olika kapitel. I förevarande paragraf återfinns motsvarigheten till 5 § första stycket. Sekretessen vid sjöförklaringar och motsvarande undersökningar regleras i 8 kap. 16 §. Sistnämnda paragraf ger skydd också för det allmännas ekonomiska intresse, fastän den ingår i kapitlet om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. Det har inte ansetts föreligga tillräcklig anledning att ta upp en motsvarande regel i 6 kap. till skydd för bara det allmännas ekonomiska intresse.

Sekretess hos sjöfartsverket som tillsynsmyndighet kan föreskrivas med stöd av 8 kap. 6 § departementsförslaget, såvitt gäller skydd för enskilds affärs- och driftförhållanden. Till sådana får räknas uppgifter som rör sammanstötning av handelsfartyg eller fiskefartyg med annat fartyg (jfr 70 m. fl. §§ sjölagen, 1891:35 s. 1, omtryckt 1975:1289). Motsvarande sekretesskydd för det allmänna uppkommer till följd av 13 kap. 1 § tillsammans med förevarande paragraf.

Den föreslagna 8 § innebär att 5 § första stycket SekrL har behållits oförändrad i sak och att en motsvarande tystnadsplikt har införts. I likhet med gällande rätt är det en förutsättning för sekretess att tillgång till motsvarande uppgifter beträffande det andra fartyget i sammanstötningen inte finns.

Skaderekvisitet har utformats med tanke på att det allmänna skall vara likställt med enskild bevismässigt. Efter mönster av andra bestämmelser i 6 kap. har det avfattats så att sekretess gäller för uppgift, om det kan antas att det allmännas ställning i tvist på grund av sammanstötningen försämras om uppgiften röjs. Tvisten behöver inte ha uppkommit eller ens vara förutsedd för att uppgiften skall vara sekretessbelagd.

Liksom f. n. viker sekretessen för uppgift i dagbok eller därmed jämställd handling som är allmän, om sjöförklaring eller undersökning enligt 314 § sjölagen hålls offentligt eller talan väcks på grund av sammanstötningen. Därutöver finns en yttersta femårsgräns för sekretessen. Tidsgränserna anges i andra stycket.

I promemorian föreslås att tillämpningen av sekretessbestämmelsen skall ligga på den myndighet, under vars förvaltning fartyget hör. Med tanke på att de handlingar det här är fråga om är av så speciell karaktär får också enligt min mening särskilda skäl anses föreligga för en sådan ordning. Departementsförslaget överensstämmer alltså med promemorieförslaget också när det gäller tredje stycket.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden

1–6 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 14 § SekrL samt i fråga om tystnadsplikt föreskrifterna i bilaga 5 nr 8, 18, 21, 34, 39, 49, 63, 74, 78, 81, 106, 108, 109, 166, 170 och 171

Handlingar rörande hälso- och sjukvård är hemliga såvitt gäller enskilds personliga förhållanden, men kan lämnas ut om trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde eller nära anhörig. Vissa beslut på sjukvårdsområdet är dock offentliga. De inom hälso- och sjukvården centrala tystnadspliktsbestämmelserna finns numera i 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. De som omfattas av bestämmelserna har en i princip ovillkorlig tystnadsplikt angående vad som har meddelats i förtroende i verksamheten. I övrigt gäller en skyldighet att inte obehörigen uppenbara vad som har erfarits om enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt.

Regleringen av handlingssekretessen på socialvårdsområdet bygger också på presumtionen att uppgifter om enskilds personliga förhållanden är hemliga. Föreligger trygghet att utlämnande inte missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde, kan dock handling med sådana uppgifter lämnas ut. Beslut av förvaltningsdomstol i socialvårdsmål är offentliga, i den mån inte annat följer av reglerna om förhandlingssekretess. Socialnämnds beslut i ärende om socialhjälp är också offentliga, liksom överinstansens beslut. Däremot är barnavårdsnämnds och nykterhetsnämnds beslut hemliga enligt huvudregeln. Detta gäller även beslut om omhändertagande av enskild. Gällande bestämmelser om tystnadsplikt skyddar enskilds personliga förhållanden inom hela den sociala vårdsektorn. Det i bestämmelserna ingående obehörighetsrekvisitet ger emellertid visst utrymme för utlämnande av uppgifter.

Sekretesstiden enligt 14 § SekrL är 70 år från handlingens datum.

Promemorieförslaget: 8 kap. 1–6 §§

Enligt promemorian råder det ingen tvekan om att hälso- och sjukvården hör till de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gör sig starkast gällande. Läkarsekretessen är sålunda ett väsentligt inslag i läkaretiken. Behovet av diskretion har också sedan länge tillgodosetts genom författningsbestämmelser. Samtidigt står det enligt promemorian klart att rådande tillstånd lämnar åtskilligt övrigt att önska. Gällande bestämmelser ger ganska stort spelrum för olika tolkningar. Sekretessen i förhållande till andra myndigheter uppvisar brister både i fråga

om innehåll och utformning. Till detta kommer att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt bygger på skilda principer.

Under arbetet med promemorian inom regeringskansliet förekom samråd mellan justitie- och socialdepartementen angående hälso- och sjukvårdssekretessens framtida utformning. Därvid beslöts att två principiellt skiljaktiga lösningar borde presenteras i promemorian. Det ena alternativet innebär att en enhetlig sekretessregel utan någon form av skaderekvisit och utan särbehandling av förtroendesituationer införs. Det andra alternativet bygger på nuvarande reglering av tystnadsplikten på området. Till sina praktiska konsekvenser ligger de båda alternativen enligt promemorian varandra ganska nära. Gemensamt för dem är att sekretessen för allmänna handlingar inom sjukvården – t. ex. sjukjournaler – och för uppgifter som inte är intagna i allmän handling är densamma, att sekretessen ges en fastare utformning, särskilt i förhållandet till andra myndigheter, och att den förstärks.

Efter en presentation av de två principlösningarna görs i promemorian följande sammanfattande jämförelse.

Lösningen med en enda sekretessnivå ger genomsnittligt ett starkare integritetsskydd än lösningen med en förtroendesekretess och en sekretess med skaderekvisit. I speciella fall kan emellertid den första lösningen komma att erbjuda mindre garantier mot spridning av uppgifter än vad som följer av en fullt utnyttjad förtroendesekretess. Det första alternativet innebär otvivelaktigt att regleringen blir mer lättolkad och lättbegriplig än enligt det andra alternativet. I gengäld är den enhetliga sekretessregeln behäftad med en viss stelhet och kan leda till sekretess där sådan strängt taget inte är påkallad.

I departementspromemorian har lagtexten utformats med utgångspunkt i den senare av de två beskrivna lösningarna. Denna anknyter också närmast till det förslag till reglering av socialvårdssekretessen som förordas i promemorian, även om denna reglering inte innehåller någon allmän regel om förtroendesekretess. Enligt promemorian möter emellertid inte något avgörande hinder mot att kombinera promemorians förslag till utformning av socialsekretessen med den först beskrivna lösningen av sjukvårdssekretessen, dvs. lösningen med en enda sekretessnivå.

När det gäller att bestämma s o c i a l s e k r e t e s s e n s innehåll och styrka är det enligt promemorian i huvudsak fyra faktorer som är värda beaktande. Att ett ovanligt starkt intresse av skydd för enskildas personliga förhållanden gör sig gällande är odiskutabelt. Men inte heller intresset av allmän insyn i och kontroll av de socialvårdande myndigheternas verksamhet kan negligeras. Ett tredje önskemål är att regleringen blir någorlunda lättillämplig. En fjärde, ofta framförd synpunkt är att sekretessen inom närliggande vårdområden bör ha ett likartat innehåll till underlättande av samarbete.

Av de angivna faktorerna bör enligt promemorian de två senast nämnda tillmätas en underordnad betydelse. Kravet på enkla och klara regler kan väl tänkas leda till att man t. ex. avstår från en differentiering av

sekretessregleringen. Det bör däremot inte få till följd att man i nämnvärd grad accepterar ett vidare mått av sekretess än som är strängt sakligt motiverat, enbart för att befria tjänstemännen från kinkiga ställningstaganden eller för att utesluta alla risker för missbedömningar. Inte heller bör önskemålet om samordnad sekretessreglering få leda till att en långtgående sekretess inom ett kärnområde sprids över stora angränsande fält, till men för offentlighetsintresset.

Enligt promemorian är det mot den angivna bakgrunden tämligen givet att sekretessen på socialvårdsområdet och på intilliggande områden måste bli produkten av en kompromiss mellan skilda, var för sig beaktansvärda synpunkter. Det är också svårt att undvika att sekretessreglerna inbördes skiljer sig på ett sätt som kan te sig inkonsekvent, om bedömningen görs ur endast en synvinkel.

I promemorian diskuteras härefter socialsekretessens innehåll och uppbyggnad. Ställning tas först till frågan huruvida en särskild förtroendesekretess bör finnas i vissa fall vid sidan av en mindre sträng sekretessregel. Efter en redovisning av argumenten för och emot konstateras att skälen för en förtroendesekretess inom socialvården är så svaga att det inte finns anledning att komplicera regleringen genom att införa en sådan särskild sekretessform. I promemorian erinras också om att socialutredningen kommit till samma slutsats, vilket emellertid måste ses i sammanhang med den lösning av sekretessfrågan som utredningen förordar. Jag återkommer strax till utredningens förslag.

En förutsättning för att man skall kunna avstå från en differentiering av socialsekretessen på olika nivåer är enligt promemorian att den sekretess som är nödvändig för skyddet av de hjälpsökandes personliga integritet och för socialvårdens funktionsduglighet likväl kan åstadkommas. Den i princip enhetliga sekretessregel som har föreslagits av socialutredningen tillgodoser obestridligen sekretessbehovet. Enligt promemorian har emellertid utredningen gått väl långt i sin strävan att förse socialvården med sekretesskydd.

Enligt promemorian kommer en regel om sekretess inom socialvården för enskilds personliga förhållanden att spänna över en mångfald olika aktiviteter och träffa information med skiftande känslighet. Det förefaller varken behövligt eller förenligt med offentlighetsintresset att på området en gång för alla utesluta varje möjlighet till insyn utifrån. Socialutredningen har enligt promemorian sannolikt överbetonat önskemålet om en klar och entydig sekretessreglering. Inom socialvården såväl som i flertalet andra sammanhang där sekretess uppställs till enskilds förmån bör krävas att en viss bedömning görs i det enskilda fallet av behovet av hemlighållande. En sådan ståndpunkt harmonierar bäst med grundreglerna i 2 kap. 2 § TF om när handlingsoffentligheten får begränsas. I promemorian ifrågasätts f. ö. från rent praktisk synpunkt om inte det kategoriska förbudet att lämna ut uppgifter om enskild person annat än i särskilt utpekade fall går så långt att

förbudet blir svårt att fullt ut iaktta under de växlande förhållanden i den vardagliga tjänsteutövningen då det kan sättas på prov.

En rimlig avvägning synes enligt promemorian kunna åstadkommas om man visserligen också i det särskilda fallet utgår från att uppgift inom socialvården om enskilds personliga förhållanden skall vara hemlig men likväl inte låter sekretessen sträcka sig till fall där man kan känna god säkerhet för att röjande inte leder till skada eller men. Ett skaderekvisit bör alltså uppställas, men det bör – i motsats till vad som annars i allmänhet föreslås i promemorian – vara så utformat att bevisbördan vilar på den som vill hävda att utlämnande kan komma till stånd. Den föreslagna lösningen anknyter enligt promemorian nära till gällande rätt, särskilt till huvudbestämmelsen om handlingssekretess i 14 § SekrL. Skyddet är emellertid något starkare enligt förslaget. Bl. a. ger gällande rätt visst utrymme för utlämnande av hemlig handling efter en avvägning mellan nytta och skada. En sådan intressebedömning faller i princip vid sidan om tillämpningen av skaderekvisiten i den nya sekretesslagen. Till detta kommer att den nya sekretessregeln enligt promemorieförslaget är direkt tillämplig också i relation till andra myndigheter.

Inom ramen för en sekretessregel med nu angivet innehåll låter det sig enligt promemorian väl göra att ta hänsyn till om en uppgift är lämnad i förtroende eller inte. Om sålunda en klient för en socialvårdstjänsteman framhåller att han önskar att en uppgift som han har lämnat inte skall vidarebefordras till viss mottagare, lär det i praktiken inte vara möjligt för tjänstemannen att handla i strid med klientens önskan utan att riskera att utsätta denne för men.

På grundval av bl. a. dessa överväganden har bestämmelsen om socialvårdssekretessen (8 kap. 4 § promemorieförslaget) utformats. Den bygger på förutsättningen att sociallagstiftningen reformeras i huvudsaklig överensstämmelse med socialutredningens förslag.

Socialutredningens förslag: Inom regeringskansliet pågår f. n. arbetet med en reformering av den sociala vårdlagstiftningen. Socialutredningen har avgett sitt slutbetänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Betänkandet har remissbehandlats (jfr bilaga 3). Den nya sociallagstiftningen kan beräknas träda i kraft tidigast den 1 januari 1980.

Socialutredningen behandlar i sitt slutbetänkande ingående frågorna om sekretess inom socialvården, såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Utredningens ställningstaganden överensstämmer i vissa delar med dem som görs i justitiedepartementets promemoria. En del inte oviktiga skillnader mellan ståndpunkterna föreligger emellertid. Utredningens överväganden angående handlingssekretess, tystnadsplikt och socialregister har remissbehandlats samtidigt med promemorian. Avsikten härmed har varit att få de båda förslagen belysta av remissinstanserna och i den allmänna debatten, samtidigt och i sammanhang med förslag till övrig sekretesslagstiftning.

Socialutredningens förslag i sekretessfrågan skall ses mot bakgrund av de allmänna riktlinjer som enligt utredningen skall gälla för den framtida socialvården – socialtjänsten – och dess rättsliga reglering.

Socialtjänsten skall enligt utredningen vara en på frivillig grund byggd verksamhet för stöd och bistånd åt enskilda. Den bör präglas av en fullt genomförd helhetssyn, som bl. a. leder till att den enskildes sociala problem löses utifrån en bedömning av den totala situationen. Nuvarande vårdlagar bör i första hand ersättas av en socialtjänstlag som ger socialtjänsten möjlighet att i samverkan med den enskilde och utan bundenhet till särskilda indikationer eller detaljerade regler vidta de åtgärder som framstår som lämpligast i det enskilda fallet.

Varje primärkommun skall enligt utredningen svara för socialtjänsten inom sitt område. Inom kommunen skall uppgifterna handhas av en nämnd, socialnämnden. Den som vistas i kommunen skall ha rätt till bistånd av socialnämnden om vissa allmänna villkor är uppfyllda. En del av den nuvarande socialhjälpen föreslås bli utbetald av de allmänna försäkringskassorna i form av socialförsäkringstillägg.

Viss möjlighet skall enligt utredningen finnas att bereda underårig vård mot hans eller föräldrarnas vilja. Beslutanderätten vill utredningen i princip förlägga till länsrätten. I fråga om tvångsåtgärder mot vuxna missbrukare av beroendeframkallande medel har utredningen lagt fram alternativa förslag. Det ena förslaget innebär att samtycke alltid skall krävas för åtgärd inom socialtjänsten och att omhändertagande därför skall kunna äga rum endast inom sjukvårdens ram. Det andra förslaget går ut på att också sociallagstiftningen skall ge stöd för vissa ingripanden utan den enskildes samtycke. I senare fallet avses länsrätt bli beslutsinstans.

Vad härefter gäller sekretesskyddet betonar utredningen att det för att socialtjänsten skall kunna nå sitt mål krävs att klienterna känner förtroende för dem som sköter socialtjänsten och att klienterna med trygghet kan anförtro dem sina och närståendes personliga problem. Utredningen vill därför förstärka sekretesskyddet. Den anser emellertid att regler om en särskild förtroendesekretess för vissa fall inte kan fungera väl. Utredningen föreslår i stället en tystnadspliktsreglering av följande innebörd.

Huvudregeln är att var och en som är eller har varit verksam inom socialtjänsten skall ha tystnadsplikt om vad han därvid har erfarit om enskilds personliga förhållanden. Regeln skall gälla såväl gentemot allmänheten som mot myndigheterna. Från denna får undantag göras endast i tre fall. För det första skall tystnadsplikt inte gälla, om den enskilde samtycker till att uppgiften lämnas ut. För det andra skall tystnadsplikt inte gälla i vissa fall som anges i den socialnämndslag som utredningen föreslår. För det tredje skall tystnadsplikt inte gälla i de fall, då socialnämnden enligt föreskrift som har givits i lag eller med stöd av bemyndigande i lag är skyldig att föra talan vid domstol eller att avge yttrande eller lämna underrättelse till domstol eller

annan myndighet. Beträffande familjerådgivningen bör dock endast det första undantaget gälla.

I socialnämndslagen bör enligt utredningen anges att tystnadsplikten inte skall gälla då det för ärendes handläggning eller för att tillgodose ett vårdbehov är nödvändigt att kommunicera inom den egna eller med andra myndigheter inom socialtjänsten. Likaså bör upplysningsplikt föreligga mot tillsynsmyndigheter och besvärsmyndigheter. Vidare får tystnadsplikten vika i förhållande till beslutsmyndigheten, då det gäller att bereda någon vård mot hans vilja. Slutligen föreslås också att tystnadsplikten får vika för polisanmälan om brott, till förhindrande av dubbelutbetalningar och i återkravsprocess.

Vad angår övriga i lag eller förordning angivna undantag från tystnadsplikten kan bl. a. nämnas ärenden rörande yttranden enligt föräldrabalken, yttranden till åklagare och domstol i påföljdsfrågor, underrättelser enligt utlänningskungörelsen (1969:136, omtryckt 1975:1359), yttranden enligt förordningen (1976:264) om statligt bosättningslån och uppgifter till de allmänna försäkringskassorna. Däremot föreslår utredningen att socialnämndernas befattning med körkorts- och vapenlicensärenden skall upphöra.

Till regeln om tystnadsplikt föreslås knuten en regel om att handling till den del den innehåller uppgift om vilken tystnadsplikt råder inte får lämnas ut.

Remissinstanserna: Sekretessregleringen inom hälso-, sjuk- och socialvården har tilldragit sig stort intresse vid remissbehandlingen. I detta avsnitt lämnas en kort sammanfattning av remissutfallet. I övrigt hänvisas till remissammanställningen i bilagorna 2 (främst under 8 kap.) och 3.

Vad först beträffar sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet är meningarna bland remissinstanserna delade. Promemorieförslaget tillstyrks av Landstingsförbundet, försvarets sjukvårdsstyrelse, datainspektionen, hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelsen i Östergötlands län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt kommunstyrelsen i Göteborgs kommun. Flera remissinstanser förordar emellertid en enhetlig sekretess av i princip absolut karaktär, dvs. det första av de i promemorian presenterade alternativen. Till dem hör regeringsrätten, psykiatriska nämnden, socialstyrelsen, Sveriges läkarförbund, Svenska läkaresällskapet, de juridiska fakulteterna, karolinska institutet, medicinska fakulteten vid Uppsala universitet och socialkonsulenterna i Östergötlands län. Dessa remissinstanser framhåller bl. a. att ett stort antal personalkategorier sysselsätts inom sjukvården och att behovet av enkla och klara regler om sekretessen på detta område därför är särskilt uttalat. Uppdelningen av sekretessen på två nivåer — förtroendesekretess i vissa fall och sekretess med omvänt skaderekvisit i andra — komplicerar hanteringen av sekretessreglerna. Härtill kommer svårigheterna att avgränsa området för förtroendesekretessen. Denna avgränsning uppfattas av remissinstanserna som godtycklig. Särskilt vänder de sig mot att skillnad i detta hänseende görs mellan frivillig sjukvård och

sjukvård som innebär myndighetsutövning. Flera remissinstanser påpekar att behovet av förtroendesekretess är minst lika stort på det sistnämnda området som på det förstnämnda. I några yttranden påpekas också att förslaget om förtroendesekretess nödvändiggör en särskild markering i patientjournaler och liknande handlingar av uppgifter som har förtroendekaraktär.

En remissinstans – JK – anser liksom de nyss nämnda remissinstanserna att gränsdragningen mellan förtroendesekretess och annan sekretess blir godtycklig och att man varken kan eller bör dra skarpa gränser mellan förtroendefall och andra fall inom det sekretesskrävande området. Eftersom någon uppdelning efter andra grunder inte är möjlig återstår ingen annan utväg än att tillskapa en enhetlig regel för alla situationer. En sådan regel bör enligt JK innehålla det omvända skaderekvisitet. Som huvudregel bör dock gälla att patientens önskemål får fälla avgörandet. Också Svea hovrätt anser att en enhetlig regel med omvänt skaderekvisit borde kunna tillgodose behovet av sekretess på sjukvårdsområdet. Eftersom starka skäl talar för att använda förtroendesekretess inom hälsovården vill hovrätten dock inte motsätta sig promemorieförslaget i denna del.

När det gäller sekretessen på socialvårdsområdet ansluter sig remissinstanserna i stor omfattning till socialutredningens förslag. I yttrandena betonas ofta att de föreslagna bestämmelserna är enkla och klara och att de ger skydd för den enskildes personliga integritet. Några remissinstanser avstyrker emellertid helt eller delvis utredningens förslag och förordar att sekretessreglerna på socialvårdens område utformas i överensstämmelse med promemorieförslaget. I några fall förordar remissinstanserna att regler om förtroendesekretess införs också på socialvårdsområdet, eftersom det från saklig synpunkt inte finns anledning att göra någon skillnad mellan sjukvården och socialvården i detta hänseende.

Flera remissinstanser, däribland regeringsrätten, Svea hovrätt, socialstyrelsen, Landstingsförbundet och Kommunförbundet, anser att det är önskvärt att samma sekretessregler gäller på hela vårdområdet. I yttrandena framhålls att detta skulle förenkla tillämpningen väsentligt och underlätta den samverkan mellan sjukvård och socialvård som f. n. förekommer liksom den pågående integreringen mellan dessa vårdområden.

Föredraganden: Som har framhållits i promemorian kan det inte råda någon tvekan om att sjukvården hör till de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gör sig starkast gällande. Sekretessen på detta område har gamla traditioner, och läkarsekretessen är ett väsentligt inslag i läkaretiken. Det behöver knappast sägas att utformningen av sekretessbestämmelserna på sjukvårdsområdet har mycket stor betydelse både för dem som av olika anledningar kommer i kontakt med sjukvården och för dem som har sitt arbete inom detta område. Det kan emellertid inte

bestridas att kraven på sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden gör sig lika starkt gällande också på en del andra områden, främst socialvårdsområdet. Vid remissbehandlingen har också från flera håll framhållits att en betydande samverkan förekommer mellan sjukvården och socialvården och att det finns en strävan mot en delvis integrering av dessa områden. För att socialvården skall kunna fullgöra sina uppgifter krävs i allmänhet en ingående kännedom om den vårdbehövandes personliga förhållanden. Dessa förhållanden torde inte sällan vara av sådan art att den enskilde skulle lida större men, om de blev kända i en vidare krets, än om uppgifter från en genomgången sjukhusbehandling skulle spridas i motsvarande omfattning. Uppgifter av det senare slaget måste nämligen i många fall uppfattas som skäligen harmlösa från integritetssynpunkt. Behovet av sekretess gör sig alltså gällande med i stort sett samma styrka inom socialvården som inom sjukvården. I flera remissyttranden har uttryckts önskemål om gemensamma sekretessregler för dessa områden. För egen del anser jag att sekretessen på de båda nu nämnda områdena bör regleras på i princip samma sätt. Jag har i denna fråga samrått med socialministern.

I fråga om sekretessens utformning kan tre olika lösningar övervägas. En lösning är den som har föreslagits i promemorian för sjukvårdens del, nämligen en uppdelning av sekretessen på två nivåer, en som omfattar uppgifter som lämnats i förtroende till viss personal och som innebär en i princip absolut sekretess, och en andra som omfattar uppgifter i övriga fall och som innebär sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Den andra lösningen innebär att absolut sekretess (med i lag angivna undantag) skall gälla för alla uppgifter inom sjuk- och socialvården. En tredje utväg är att föreskriva en enhetlig sekretessregel som innehåller det omvända skaderekvisitet.

Enligt min mening bör följande principer vara vägledande vid utformningen av reglerna om sekretesskyddet på sjuk- och socialvårdsområdena. För det första bör enskilda personers intresse av att inte få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till obehöriga tillgodoses. För det andra bör intresset av insyn och kontroll av myndigheternas handlande på dessa områden tillgodoses så långt möjligt och särskilt i sådana fall där vården innefattar myndighetsutövning. Vidare bör möjlighet finnas för dem som är verksamma inom något av de båda vårdområdena att samråda med kolleger inom den egna myndigheten och med kolleger inom andra myndigheter såväl på det egna som på det angränsande vårdområdet. Slutligen bör sekretessreglerna göras så enkla och lättillämpade som möjligt.

Som framgår är det delvis motstående intressen som skall tillgodoses. Reglerna måste alltså utformas efter en lämplig avvägning mellan de olika intressena.

Lösningen med en särskild förtroendesekretess har diskuterats av socialutredningen som emellertid avvisat tanken på en sådan sekretess inom socialvårdsområdet (se SOU 1977:40 s. 711). Som framgår av det föregående har förslaget att utforma sekretessen på detta sätt inom sjukvårdsområdet

utsatts för åtskillig kritik. De invändningar som riktats mot en sekretess som skiljer mellan förtroendesituationer och andra fall kan sammanfattas på följande sätt:

– Förtroendesekretessen gäller i princip endast i situationer då den enskilde själv tar kontakt med läkaren eller socialvårdstjänstemannen. Lika starka skäl kan åberopas för förtroendesekretess i vissa andra fall, t. ex. när vård har inletts mot den enskildes vilja. Man vill i detta fall bygga upp ett förtroendeförhållande för en fortsatt vård i frivilliga former.

– Förtroendesekretessen gäller endast uppgifter som lämnats av den enskilde själv. Skyddsintresset kan vara lika starkt om uppgifterna kommit till myndighetens kännedom på annat sätt.

– Avgränsningen av det område inom vilket förtroendesekretessen skall gälla erbjuder svårigheter. Det går knappast att undvika att gränsdragningen blir obestämd och godtycklig.

– Bestämmelser om förtroendesekretess är svårtillämpade. Nuvarande regler ger mycket ofta upphov till tveksamhet om huruvida uppgifter har lämnats i en förtroendesituation eller inte. Tveksamt är också om förtroendesekretessen hindrar t. ex. möjligheten att diskutera utformningen av vården med kolleger inom den egna institutionen.

– En absolut sekretess som begränsas till vissa situationer medför praktiska problem. Från flera håll har påpekats att det blir nödvändigt att anteckna uppgifter som omfattas av förtroendesekretess i en särskild journal eller på annat sätt märka ut sådana uppgifter.

Enligt min mening väger de invändningar tungt som sålunda riktats mot en sekretessreglering som skiljer mellan förtroendesekretess och andra fall. Jag har därför kommit till slutsatsen att den i promemorian föreslagna principlösningen med särskild förtroendesekretess är behäftad med sådana svagheter att den inte bör genomföras.

Detta ställningstagande leder till slutsatsen att på vårdområdena bör införas en enhetlig sekretessregel som görs oberoende av om någon förtroendesituation föreligger eller inte. Därmed uppkommer frågan vilket av de båda återstående alternativen som bör väljas vid utformningen av denna sekretessregel: den absoluta sekretessen eller en sekretessregel med ett omvänt skaderekvisit.

En regel om absolut sekretess med vissa i lag angivna undantag kan sägas innebära att det särskilda skydd för den personliga integriteten som förtroendesekretessen ger i dag på sjukvårdsområdet i det väsentliga utsträcks till att gälla allt som läkaren och hans medhjälpare har erfarit genom sin verksamhet om den enskildes hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt. Regeln medför sålunda en förstärkning av skyddet för den enskildes integritet i hans kontakter med sjukvården. Det sista gäller i ännu högre grad på socialvårdsområdet, där förtroendesekretess inte förekommer i dag. Regeln innebär emellertid att ett generellt undantag görs från offentlighetsprincipen inom ett mycket vidsträckt område av det allmännas verksamhet.

Med en sådan regel kommer uppgifter från sjuk- och socialvården inte att kunna lämnas ut, även om det klart kan konstateras att utlämnandet inte skulle medföra någon som helst skada. Intresset av insyn och kontroll av myndigheternas handlande på dessa viktiga områden åsidosätts följaktligen i det närmaste helt. Regeln kan dessutom ge upphov till krav på liknande avsteg från offentlighetsprincipen på andra områden.

Enligt min mening är det alltså varken lämpligt eller behövligt att införa en i princip absolut sekretess för alla personliga förhållanden inom sjuk- och socialvården. Som jag redan har antytt gör sig i vissa fall ett starkt behov av insyn gällande också inom dessa områden. Jag syftar främst på fall då undersökning eller vård inte är av frivillig karaktär och andra fall då verksamheten har inslag av myndighetsutövning. Vad sjukvården beträffar är det vidare inte ovanligt att omständigheterna kring enskildas kontakter med denna är sådana att patienten knappast har något intresse av att dölja vad som sammanhänger därmed. Utrymme bör t. ex. finnas att i skiftande lägen lämna upplysningar till anhöriga till en patient om dennes tillstånd, i enklare fall också till andra. Sjukvårdspersonalen bör också ha viss möjlighet att ta kontakt med annan myndighet i syfte att hjälpa en patient som inte är i stånd att själv bevaka sina intressen. På motsvarande sätt finns det ingen anledning varför uppgift inom socialvården om enskilds personliga förhållanden skall vara hemlig i fall där man kan känna säkerhet för att den enskilde inte lider skada eller men om uppgiften röjs.

I promemorian har anförts att det finns en risk för att man med en sekretessregel utan obehörighets- eller skaderekvisit hamnar i situationer där man tvingas laborera med ett fiktivt samtycke från den enskilde till att uppgift får lämnas ut för att man skall nå rimliga resultat samt att en sådan regel blir svår att iaktta fullt ut i den vardagliga tjänsteutövningen. Enligt min mening är det rentav sannolikt att en regel om absolut sekretess inom sjukvården och socialvården inte kan iakttas i praktiken. Mot en sådan ordning måste man givetvis resa allvarliga invändningar av principiell natur. Problemet att en regel av denna innebörd ger för mycket sekretess låter sig inte heller lösas genom i författning uppställda undantag från sekretessen, eftersom det knappast är möjligt att i lagstiftningen förutse alla de fall då ett legitimt utlämnande kan komma i fråga. Den avvägning mellan olika intressen som här måste göras bör alltså enligt min mening åstadkommas genom en sekretessregel med ett lämpligt utformat skaderekvisit. Jag föreslår att sekretess skall gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden inom sjukvården och socialvården, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men.

Den av mig förordade lösningen kan synas stå i ett visst motsatsförhållande till det förslag som har lagts fram av socialutredningen och som förordats av många remissinstanser vid remissbehandlingen av promemorian. Jag kan emellertid inte se att förslagen i praktiken skiljer sig särskilt mycket från varandra. Som framgår av vad jag tidigare har anfört skulle nämligen en regel

om absolut sekretess vid konfrontationen med det praktiska livets krav säkerligen framtvinga en lagtillämpning som på avgörande punkter knappast skulle skilja sig från tillämpningen av den av mig föreslagna regeln. Härtill kommer att mitt förslag nära anknyter till gällande regler om handlingssekretessen i 14 § SekrL. Skyddet blir emellertid något starkare, bl. a. därigenom att förslaget inte medger att uppgift lämnas ut efter en avvägning mellan nytta och skada.

Hälso- och sjukvården bygger till dominerande del på frivillighet. Vissa tvångsinslag kan dock förekomma. Regleringen härom återfinns i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och smittskyddslagen (1968:231). I promemorian har uttalats att det i ärenden om tvångsåtgärder enligt dessa lagar i rättssäkerhetens och den offentliga kontrollens intresse bör råda en mindre sträng sekretess än enligt huvudregeln. Särskilt betydelsefullt är det enligt promemorian att beslut om frihetsberövande inte kan fattas i hemlighet. I promemorian har därför föreslagits att vid utskrivningsnämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda och psykiatriska nämnden skall förutsättas ett positivt antagande om men vid utlämnande för att en uppgift skall kunna hållas hemlig. Samma skaderekvisit föreslås gälla förvaltningsdomstols ärende enligt smittskyddslagen. Beslut av de angivna nämnderna och beslut i fråga om frihetsberövande enligt smittskyddslagen bör (med visst undantag) enligt promemorian liksom f. n. vara offentliga.

På socialvårdsområdet föreslås i promemorian av samma skäl en särregel för handläggningen vid förvaltningsdomstol av mål om omhändertagande. Sekretessen är här något snävare än vid socialnämnden och förutsätter viss sannolikhet för men för att uppgift skall få hållas hemlig. Bestämmelsen sägs ge underlag för att hålla muntlig förhandling vid domstolen inom stängda dörrar. Beslut om tvångsmässigt omhändertagande inom socialvården föreslås dock alltid bli offentliga.

Vid remissbehandlingen har kritik riktats mot att sekretessen förs ned på en lägre nivå i ärenden vid utskrivningsnämnd, beslutsnämnd, psykiatriska nämnden och, såvitt avser tvångsmässiga omhändertaganden, vid förvaltningsdomstol. För egen del anser jag det angeläget att slå vakt om offentlighetsintressena när fråga är om ingripande mot enskilda i de fall som det här är fråga om. I överensstämmelse med promemorieförslaget förordar jag därför att beslut av nuvarande utskrivningsnämnd, beslutsnämnd och psykiatriska nämnden samt beslut inom socialvården om tvångsmässig vård av enskild skall vara offentliga. Jag återkommer till denna fråga vid behandlingen av 2 och 4 §§. Däremot anser jag det inte nödvändigt att föreskriva mindre sträng sekretess i de ärenden till vilka dessa beslut är hänförliga. Frågan huruvida andra uppgifter än sådana som framgår av beslut skall få lämnas ut skall alltså enligt departementsförslaget – liksom enligt

gällande rätt – bedömas på samma sätt som när uppgift i allmänhet begärs utlämnad från sjukvården eller socialvården, dvs. enligt ett omvänt skaderekvisit.

Principen i sekretesslagen är att sekretessreglerna skall gälla såväl i förhållande till enskilda som i förhållande till andra myndigheter. Särskilt det sistnämnda förhållandet ställer krav på en noggrann reglering av de undantag från sekretessen som behövs. Till denna fråga återkommer jag i det följande. Jag vill här endast nämna att undantagen bör anges i lag.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att en enhetlig sekretess skall gälla inom sjukvården och på socialtjänstens område. Avvägningen mellan olika intressen skall göras enligt en sekretessregel som innehåller det omvända skaderekvisitet. Sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden skall alltså gälla, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. Sekretessen skall dock inte omfatta vissa beslut som angår tvångsingripanden mot enskilda. Sekretessen skall gälla i förhållande till enskilda och i förhållande till andra myndigheter. Undantagen från sekretessen skall i princip regleras i lag. Tiden för handlingssekretessen är enligt förslaget 50 år från handlingens tillkomst. Förslaget skiljer sig i fråga om sekretessreglernas sakliga innebörd inte så mycket från vad som gäller f. n., men det tillgodoser enligt min mening väl de önskemål om en enklare och mer enhetlig lagreglering på vårdområdena som ligger till grund för socialutredningens förslag.

1 §

Denna paragraf, som motsvarar 8 kap. 1 § första, andra och fjärde styckena samt 2 § första och tredje styckena promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet.

Första stycket

Som har framhållits i promemorian torde det i allmänhet inte behöva råda någon tvekan om vad som skall förstås med hälso- och sjukvård. Något behov av att närmare definiera detta begrepp i lagtexten anser jag alltså inte föreligga. Det centrala området är den slutna och öppna sjukvård som regleras i sjukvårdslagen (1962:242). Hit hör också den förebyggande medicinska hälsovården, t. ex. den som bedrivs vid mödra- och barnavårdscentralerna och inom den psykiska barn- och ungdomsvården. Även tandvården hör till hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvård behöver inte bedrivas i organisatoriskt självständiga former utan kan utgöra inslag i annan förvaltning, t. ex. inom skolväsendet, socialtjänsten, kriminalvården eller försvarsmakten. Avsikten är att i sådana fall den del av verksamheten som är att räkna till hälso- eller sjukvård skall falla under den nu aktuella sekretessregleringen,

inte under den reglering som gäller för värdmyndigheten. I den mån uppgifterna kommer att hanteras i denna myndighets egentliga verksamhet, blir emellertid den senare regleringen att tillämpa. Jag återkommer strax till denna fråga.

Den personal för vilken sekretessen gäller är i första hand den personkrets som i dag har tystnadsplikt enligt 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. Till denna kategori hör den s. k. medicinalpersonalen enligt kungörelsen (1964:428) om medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende. Inom den organisatoriskt självständiga hälso- och sjukvården kommer sekretessen emellertid att gälla även annan personal än sådan som räknas till medicinalpersonal, t. ex. förtroendemän inom sjukvårdsstyrelse eller sjukhusdirektion, ledamöter, som inte är läkare, i nämnd som avses i lagstiftningen om omhändertagande av psykiskt sjuka. Vidare kommer, under förutsättning att de är i allmän tjänst, t. ex. arbetsterapeuter, bandagister, laboratorieingenjörer, logopeder, läkarsekreterare, psykologer, sjukhusfysiker, sjukvårdsbiträden samt skriv- och ambulanspersonal att omfattas av sekretessen (jfr socialstyrelsens kungörelse MF 1975:158 med föreskrifter om åligganden m. m. för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.).

Jag vill i detta sammanhang erinra om att medicinalansvarskommittén i betänkandet (SOU 1978:26) Hälso- och sjukvårdspersonalen har lagt fram förslag till lag om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal m. fl. Lagen skall ersätta de nyssnämnda grundläggande bestämmelserna om samhällets tillsyn över vårdpersonalen. Enligt kommittén är den i 1964 års kungörelse använda metoden att bestämma vilken hälso- och sjukvårdspersonal som skall stå under särskild tillsyn inte lämplig, eftersom den inte tar tillräcklig hänsyn till den moderna hälso- och sjukvårdens sätt att arbeta. Kommittén föreslår därför att personkretsen under socialstyrelsens tillsyn vidgas och att samhällstillsynen skall omfatta i princip all personal inom den hälso- och sjukvård för vars kvalitet samhället har påtagit sig ett ansvar. Lagförslaget innehåller en bestämmelse som motsvarar föreskrifterna om tystnadsplikt i 3 § i den nu gällande lagen. När ändrade regler om tystnadsplikt för dem som är offentligt verksamma införs bör bestämmelsen enligt kommittén ändras så att tystnadsplikten även i ett sådant läge blir densamma för all hälso- och sjukvårdspersonal.

Medicinalansvarskommitténs förslag bereds f. n. inom socialdepartementet. Oavsett vilken ståndpunkt som statsmakterna kommer att inta till förslaget anser jag emellertid att sekretessbestämmelserna som gäller den offentligt anställda hälso- och sjukvårdspersonalen bör tas in i sekretesslagen. Som framgår av vad jag tidigare har sagt gäller sekretessen enligt departementsförslaget även annan personal än sådan som f. n. räknas till medicinalpersonalen. En utvidgning av denna personalkategori skulle alltså ligga i linje med den av mig föreslagna sekretessbestämmelsen för hälso- och

sjukvårdsområdet. Det är givetvis önskvärt – vilket också framhållits vid remissbehandlingen av promemorieförslaget – att regleringen av sekretessen inom den enskilda sjukvården får samma innehåll som inom den allmänna. Denna fråga bör emellertid behandlas i samband med att förslag läggs fram på grundval av medicinalansvarskommitténs betänkande.

I första stycket andra meningen föreskrivs att sekretess gäller också "i annan medicinsk verksamhet". Med detta uttryck åsyftas t. ex. rättsmedicinsk undersökning och läkarundersökning som inte primärt har vård- eller behandlingssyfte utan går ut på att fastställa en persons lämplighet för viss befattning, t. ex. inom försvaret. Vidare kan som exempel nämnas verksamheten vid statens bakteriologiska resp. rättskemiska laboratorium samt de rättspsykiatriska klinikernas och stationernas verksamhet. Att lämna en uttömmande uppräkning av alla de verksamheter som bestämmelsen bör omfatta är inte möjligt. För att så långt möjligt undanröja tvekan om sekretessens omfattning i vissa speciella fall har emellertid i lagtexten angetts några verksamheter av särskild betydelse. Där anges sålunda att sekretessen också gäller i verksamhet som avser rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering och åtgärder mot smittsamma sjukdomar. Den särskilda verksamheten för omsorger av psykiskt utvecklingsstörda har också nämnts uttryckligen. Denna verksamhet har inslag som knappast kan hänföras till hälso- och sjukvård. En konsekvens av den gjorda avgränsningen blir att 1 § blir tillämplig inom verksamheten i särskolor för psykiskt utvecklingsstörda i stället för den sekretess som enligt 9 § i allmänhet skall gälla inom det obligatoriska skolväsendet.

Paragrafen är tillämplig även i ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild, t. ex. i ärenden enligt den nuvarande lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, lagen om omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller smittskyddslagen och i tillståndsärenden enligt abortlagen (1974:595), steriliseringslagen (1975:580) m. fl. I sådana ärenden gäller sekretessen även hos fullföljdsinstans (jfr andra stycket). I sammanhanget bör också nämnas att en särskild sekretessregel gäller hos polismyndighet i ärende om omhändertagande eller handräckning i vissa fall (se 19 §).

Promemorieförslaget innebär att sekretess skall gälla endast uppgift som avser vårdbehövande eller jämställd person eller närstående och som gäller sådan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Enligt min mening finns det emellertid inte skäl att avgränsa den krets som åtnjuter sekretesskydd så snävt. Starka skäl talar nämligen för att uppgift om enskild bör åtnjuta sekretesskydd även om den enskilde inte är i behov av vård eller är närstående till vårdbehövande. Så t. ex. bör uppgifter som en vårdbehövande lämnar om andra personer, t. ex. grannar eller arbetskamrater, inte kunna lämnas ut annat än inom ramen för vad skaderekvisitet medger. Enligt departementsförslaget gäller därför sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det

inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. I sammanhanget bör emellertid påpekas att sekretessen inte gäller i hälsovårdsnämnds verksamhet eller tillsyn över sådan verksamhet (se 2 § 5).

Som någon remissinstans har anfört omfattar begreppet "personliga förhållanden" även någons hälsotillstånd. Enligt min mening bör emellertid det senare begreppet särskilt framhållas i förevarande paragraf liksom i vissa andra bestämmelser på angränsande områden. I övrigt hänvisar jag till vad jag har anfört om "personliga förhållanden" i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.4).

Huvudregeln enligt paragrafen är att uppgift inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. Ett skaderekvisit med omvänd bevisbörda ställs alltså upp. Som jag tidigare har anfört är regeln närbesläktad med den som i dag gäller för handlingar inom sjukvården m. m. enligt 14 § SekrL. I motsats till 14 § tillåter den emellertid i princip inte utlämnande efter en avvägning mellan behovet och befarad skada. Den nya bestämmelsen ger alltså ett något starkare skydd såvitt gäller uppgift i allmän handling. Det står emellertid klart att skaderekvisitet medger att uppgift lämnas från en läkare till en annan eller från en sjukvårdsinrättning till en annan, om uppgiften behövs i rent vårdsyfte. Visst utrymme finns också att lämna uppgifter till annan vårdsektor i syfte att bistå en patient. Det kan synas tveksamt om en uppgift kan lämnas från den allmänna sjukvården till en privatpraktiserande läkare eller en företagsläkare. För den händelse patientens samtycke till att uppgiften lämnas inte kan inhämtas, bör emellertid uppgiften ändå kunna lämnas ut om den i trängande fall behövs för medicinsk behandling av den som uppgiften rör. I sådana fall kan det knappast hävdas att patienten lider men om uppgiften lämnas ut. Däremot bör det inte komma i fråga att lämna ut uppgifter till läkare som begär att få dem för att fullgöra uppdrag som han har fått från annan än patienten själv, t. ex. att lämna utlåtande rörande patienten till myndighet. I sådana fall bör uppgifterna lämnas ut endast om patienten samtycker till det.

Någon definition av begreppet "närstående" som förekommer i denna och vissa andra paragrafer kan knappast ges, eftersom uppfattningen om vad som förstås med detta begrepp skiftar från tid till annan. Jag vill emellertid understryka att faktisk släktskap inte behöver föreligga. Skulle det t. ex. bedömas vara till men för en person att uppgift om den med vilken han sammanbor lämnas ut, bör uppgiften enligt min mening vara sekretesskyddad.

Sekretessen gäller givetvis också gentemot patientens anhöriga. I många fall kan patienten ha särskild anledning att just för dessa hemlighålla sin sjukdom eller dess närmare beskaffenhet. Emellertid är det givetvis högst angeläget att i förekommande fall de nära anhöriga får kännedom om att patienten inte har lång tid kvar att leva eller har en obotlig sjukdom. Hindrar

patientens tillstånd i sådana fall att han samtycker, bör underrättelse likväl få lämnas till de anhöriga. Detsamma gäller om läkaren någon gång bedömer att patientens allvarliga tillstånd åtminstone tills vidare inte bör avslöjas för honom själv och något samtycke av den anledningen då inte kan inhämtas. Enligt min mening ger en tillämpning av skaderekvisitet utrymme för ett utlämnande i dessa fall. Jfr vad som anförs under 3 §.

Med ledning av skaderekvisitet får också bedömas, om uppgift kan lämnas från sjukhus om att viss person vårdas där. Sådan uppgift bör normalt endast kunna lämnas till patientens närstående. En utomstående bör däremot inte utan patientens samtycke genom personalen vid sjukhuset kunna få reda på att en person vårdas där. Den som har ett legitimt intresse av sådan information har alltid möjlighet att vända sig till patientens närstående.

En särskild fråga är vad som bör gälla i fråga om sådana uppgifter som läkare begär för att fullgöra uppdrag som han har erhållit från annan än patienten, t. ex. att gå myndighet till handa med utlåtande. Enligt min mening måste en läkare som har åtagit sig att som sakkunnig yttra sig i fråga om viss person i princip vara berättigad att redovisa sina rön till uppdragsgivaren; han röjer då inte några uppgifter utanför denna sin särskilda verksamhet för det allmänna. Undersöker han den enskilde, måste han klargöra situationen för denne. Det kan emellertid tänkas att vederbörande tidigare har vänt sig till samme läkare och anförtrott honom vissa uppgifter. Den verksamhet i vilken dessa uppgifter har inhämtats får anses skild från verksamheten som sakkunnig. Läkaren får därför i princip inte utan den undersöktes samtycke utnyttja eller yppa uppgifterna när han fullgör sakkunniguppdraget. På liknande sätt får bedömas t. ex. skolläkares eller skolsköterskas möjlighet att lämna uppgifter till skolledningen om en elev. Uppgift som eleven har anförtrott läkaren eller sköterskan får i princip inte yppas utan elevens samtycke ens inom ramen för elevvården. Detta torde inte hindra läkaren eller sköterskan att ge råd om lämplig elevvårdande åtgärd.

Vid remissbehandlingen har remissinstanserna uppehållit sig vid vissa särskilda frågor. Bl. a. har socialstyrelsen och statens personalnämnd efterlyst uttalanden om sekretessen inom företagshälsovården. Med anledning därav vill jag framhålla att sådan verksamhet – i den mån den är att hänföra till allmän verksamhet och inte till enskild – faller under den nu aktuella sekretessregleringen. Det innebär att det föreligger mycket begränsade möjligheter att utan patientens samtycke föra uppgifter vidare från t. ex. företagsläkaren till myndigheten. Om läkaren har åtagit sig att som sakkunnig yttra sig t. ex. i fråga om viss persons lämplighet till viss befattning, måste han emellertid kunna redovisa sina iakttagelser till arbetsgivaren. Detta förhållande måste givetvis påpekas för den enskilde vid undersökningen, om sådan företas. Har den enskilde tidigare vänt sig till företagsläkaren, är läkaren i princip förhindrad att föra vidare uppgifter som

därvid anförtrotts honom. Som jag nyss har anfört i fråga om sakkunniguppdrag i allmänhet bör uppgifter av det sistnämnda slaget i princip få föras vidare bara om den enskilde samtycker till det.

I departementsförslaget finns lika litet som i promemorieförslaget någon allmän bestämmelse som ger sekretess åt uppgifter som härrör från läkare eller annan medicinalpersonal, när uppgifterna – i allmän handling eller i annan form – är tillgängliga utanför hälso- och sjukvårdssektorn och angränsande områden. Som har framhållits i promemorian betyder detta givetvis inte att sådana uppgifter i större omfattning skall lämnas utan skydd. Det önskvärda skyddet bör i stället i allmänhet åstadkommas genom regler som är utformade för de ärenden eller den verksamhet där uppgifterna kan förekomma. Åtskilliga bestämmelser i departementsförslaget kommer att ge sekretess för läkarintyg och andra uppgifter om någons hälsotillstånd. Hit hör t. ex. bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten (7 kap. 4 §), inom kriminalvården (21 §), hos försäkringskassorna m. fl. i ärenden enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring (7 §), i ärenden som gäller värnpliktstjänstgöring (12 §), inom arbetarskyddet (8 §), inom arbetsvården m. m. och i myndighets personalsociala och personaladministrativa verksamhet, inräknat anställningsärenden (10 och 11 §§), inom skolväsendet m. m. (9 §), i förundersökning (9 kap. 17 och 18 §§) och i ärenden om studiestöd (9 kap. 5 §). Av väsentlig betydelse i sammanhanget är vidare de allmänna bestämmelserna om sekretessens överföring i 12 och 13 kap.

Speciellt intresse knyter sig till bestämmelserna i 12 kap. 1 § om sekretessen vid domstol. Dessa bestämmelser skyddar inte bara t. ex. sjukjournal, när sådan kan förekomma i mål vid domstol, utan också intyg och utlåtande från läkare m. fl. som har tystnadsplikt enligt sekretesslagen. Paragrafen blir visserligen inte tillämplig på medicinska uppgifter som härrör från läkare i enskild verksamhet. Behovet av sekretesskydd för sådana uppgifter tillgodoses emellertid i de sannolikt viktigaste hänseendena genom vissa primära sekretessbestämmelser för domstolarna, nämligen dem som skyddar uppgift om enskilds personliga förhållanden i mål om sedlighetsbrott, i brottmål när uppgiften har framkommit vid rättspsykiatrisk undersökning eller annars i utredning rörande tilltalads personliga förhållanden samt i äktenskapsmål och mål eller ärende enligt föräldrabalken (7 kap. 22 § och 9 kap. 15 och 16 §§ departementsförslaget). Jag anser alltså att det inte behövs någon motsvarighet i den nya sekretesslagen till föreskriften i 14 § SekrL om handlingssekretess för handlingar som har upprättats till utredning i mål eller ärende vid domstol m. m. av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande. I promemorian har snarast ifrågasatts om inte 12 kap. 1 § ger en alltför vidsträckt sekretess åt läkarintyg och andra medicinska uppgifter om enskild. Om uppgifterna skall förebringas vid förhandling, blir de emellertid till följd av 5 kap. 1 § RB i föreslagen lydelse och 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen sannolikt i de flesta fall offentliga.

En annan särskild fråga som vid remissbehandlingen har tagits upp av socialstyrelsen och Svenska läkaresällskapet är de s. k. patientförevisningarna. Enligt socialstyrelsen har det sedan gammalt förekommit att den som undervisar blivande läkare demonstrerat olika sjukdomstillstånd med hjälp av patienter. Metoden har förekommit i många olika former såväl inom den psykiatriska som den somatiska undervisningen. På senare tid har televisionsteknisk utrustning, s. k. videoteknik, använts i allt större utsträckning. Socialstyrelsen påpekar att metoden numera, vid sidan av undervisning och forskning, också börjat användas i vård- och behandlingsarbetet, särskilt i det psykiatriska behandlingsarbetet.

Frågan om användningen av videoteknik i förevarande sammanhang har behandlats av JO i ett nyligen avgjort ärende (dnr 423–1976) med anledning av en skrivelse från Riksförbundet för social och mental hälsa. I beslutet anför JO bl. a. att den rättsliga regleringen inte – såsom riksförbundet synes ha menat – lämnat fältet öppet för en godtycklig användning av videotekniken inom sjukvården. Regleringen av det personliga integritetsskyddet på patienträttens område är emellertid enligt JO ganska outvecklad och rättsläget på sekretessområdet är i vissa väsentliga hänseenden oklart. Dessa förhållanden motiverar i sig att bestämmelserna på området kompletteras och ses över. I avvaktan härpå bör enligt JO:s mening återhållsamhet iakttas vid teknikens användning, framför allt vad gäller forskning och undervisning. – Utgångspunkten för en lösning av problemet bör enligt JO vara att skapa garantier för patientens personliga integritet. Videotekniken kräver att särskilda bestämmelser utfärdas. Innan några föreskrifter kan utfärdas måste emellertid videobandens karaktär av allmän handling eller icke allmän handling klarläggas. Detta har betydelse – inte endast för sekretessfrågan – utan även för tillämpningen av gällande gallringsbestämmelser. JO utgår från att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet kommer att begagna sig av möjligheten att undanröja den oklarhet som kan anses föreligga beträffande videobandens karaktär i olika situationer av allmän handling.

För egen del vill jag först understryka att det inte ankommer på mig att i detta lagstiftningsärende redovisa någon ståndpunkt i den kontroversiella frågan i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar patientförevisningar med eller utan användande av videoteknik bör få förekomma. Sekretesslagen behandlar endast frågan om vilka sekretessregler som skall gälla i sammanhanget. Jag utgår alltså i det följande från att patientförevisningar kommer att äga rum även i framtiden.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel att anse som handling i grundlagens mening. Handling är enligt samma bestämmelse att anse som allmän, om den förvaras hos myndighet och på närmare angivet sätt är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Bestämmelser om när handling skall anses

inkommen resp. upprättad finns i 2 kap. 6 och 7 §§ TF. Av sistnämnda bestämmelse följer bl. a. att handling som inte hör till visst ärende (detta torde vara det normala i de fall som avses här) anses upprättad hos myndighet när den justerats av myndigheten eller på annat sätt har färdigställts.

Av de här återgivna bestämmelserna följer enligt min mening att en filmupptagning (videoband m. m.) som utförts efter instruktion från en befattningshavare inom den allmänna hälso- och sjukvården skall anses som allmän handling, om den färdigställts och tagits om hand för förvaring vid det sjukhus eller den institution där upptagningen har gjorts. Huruvida upptagningen förvaras i arkivutrymme eller på t. ex. en viss läkares tjänsterum saknar därvid betydelse. Har uppgift om upptagningen antecknats i patientjournal eller annat register, kan det inte råda något som helst tvivel om att upptagningen är allmän handling. Fall kan emellertid tänkas i vilka upptagningen inte blir allmän handling. Så t. ex. torde en upptagning som en läkare utför på egen bekostnad eller för medel som läkaren har erhållit i form av anslag från utomstående inte kunna betraktas som allmän handling hos det sjukhus eller den institution där läkaren är verksam, om upptagningen inte överlämnas till sjukhuset eller institutionen. I vilken utsträckning upptagningar av det sistnämnda slaget skall få göras är närmast en etisk fråga som det inte ankommer på mig att ta ställning till.

Frågan huruvida filmupptagning skall anses som allmän handling eller inte har emellertid i praktiken inte samma betydelse som tidigare med den reglering av sekretessen som föreslås i den nya sekretesslagen. Denna reglering innebär bl. a. att sekretess gäller för uppgift, oavsett om den förekommer i allmän handling eller ej. Sekretessen enligt förevarande paragraf gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Det innebär att uppgifter om person som vårdas eller behandlas inom sjukvården åtnjuter sekretesskydd enligt förevarande paragraf, om uppgifterna finns i upptagning som har gjorts medan patienten var föremål för sådan vård eller behandling. Den som är underkastad sekretessbestämmelsen får alltså i princip inte lämna ut eller på annat sätt låta utomstående ta del av sådan upptagning.

Filmupptagning som är att anse som allmän handling skall självfallet behandlas som andra sådana handlingar som har upprättats inom hälso- eller sjukvården. Huruvida upptagningen har gjorts för att användas för undervisnings- eller forskningsändamål eller i behandlingen av patienten saknar därvid betydelse. Samma regler gäller alltså i fråga om utlämnande av upptagningen – vare sig detta sker genom att upptagningen överlämnas eller genom att någon får se den – som i fråga om utlämnande av andra handlingar som upprättats inom hälso- eller sjukvården. Eftersom undervisning och forskning normalt inte kan sägas tillhöra samma verksamhetsgren som den egentliga vården, kan upptagningen inte utan vidare lämnas ut för att användas i de båda första verksamheterna. Detta följer av 1 kap. 3 §. Möjlighet att använda bildupptagning för undervisnings- och forskningsän-

damål får i stället öppnas genom att erforderliga undantag från sekretessen görs. Jag återkommer strax till denna fråga men vill redan här slå fast att utlämnande till enskild för t. ex. forskning inte bör förekomma med mindre detta kan ske inom ramen för vad det omvända skaderekvisitet medger, ev. i kombination med förbehåll om att uppgift som lämnas ut inte får lämnas vidare. Avslutningsvis vill jag tillägga att sådana uppgifter om sjukdomar eller behandling som inte är möjliga att anknyta till viss individ (avidentifierade uppgifter) inte omfattas av sekretessregeln i 1 §. Jag föreställer mig att det – särskilt i den somatiska undervisningen och forskningen – bör vara möjligt att i stor utsträckning använda videofilm m. m. som inte är hänförlig till bestämda individer.

Socialstyrelsen har vidare i sitt remissyttrande ifrågasatt om sekretesslagen inte bör innehålla en särskild bestämmelse om sekretess för de personregister med tillhörande handlingar som förs hos styrelsen. Med anledning därav vill jag påpeka att uppgifter i sådant register blir underkastade sekretessregeln i 9 kap. 4 § i den mån de har inhämtats i styrelsens särskilda verksamhet för att framställa statistik. Har uppgifterna inhämtats för annat ändamål inom hälso- och sjukvården gäller sekretessregeln enligt förevarande paragraf. Någon särskild bestämmelse om sekretess för uppgifter i socialstyrelsens personregister inom detta område anser jag därför inte behövlig.

I 14 kap. finns bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll. Dessa bestämmelser gäller också inom hälso- och sjukvården. Av 14 kap. 3 § andra stycket följer emellertid att den s. k. generalklausulen i första stycket av samma paragraf inte gäller sekretess enligt 7 kap. 1 §. Av 14 kap. 4 § och 7 kap. 3 § framgår vidare att avsteg har gjorts från huvudregeln om att sekretess inte gäller i förhållande till den enskilde.

Att uppgifter från hälso- och sjukvården om enskild inte skall kunna lämnas ut till myndighet med stöd av generalklausulen ligger i linje med promemorieförslaget. Som jag tidigare har sagt bör undantagen från sekretessen anges i lag. I promemorieförslaget har vissa undantagsbestämmelser tagits upp i 8 kap. 1 § tredje stycket, som bl. a. innehåller en regel som innebär att anmälan får göras eller uppgift på begäran får lämnas till myndighet eller annan "i fall som anges i en särskild lag". Departementsförslaget saknar motsvarighet till sådana undantagsbestämmelser. Enligt min mening behöver föreskrifter av detta slag inte tas upp i sekretesslagen eller omnämnas i denna så länge fråga endast är om utlämnande till myndighet eller dess personal. Redan den allmänna föreskriften i 14 kap. 1 § slår nämligen fast att uppgift skall lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om det följer av lag eller förordning att uppgiften skall lämnas dit. En bestämmelse i sekretesslagen om att uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården skall regleras i en särskild lag är f. ö. inte bindande för lagstiftaren, eftersom den inte är meddelad i grundlag. Bestämmelsen i 14 kap. 1 § hindrar givetvis inte att flertalet regler om uppgiftslämnandet samlas i en särskild lag som dessutom utformas så att krav på lagform uppställs för regler om uppgifts-

lämnande från hälso- och sjukvården. För egen del förordar jag att en sådan särskild lag utfärdas, särskilt som det därigenom blir lättare för allmänheten att bilda sig en uppfattning om sjukvårdssekretessens innebörd. Till frågan om utformningen av denna lag återkommer jag i samband med följdlagstiftningen till sekretesslagen.

Några särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter till personer som inte är knutna till hälso- och sjukvården på sätt som anges i 1 kap. 7 § anser jag inte behövliga. Det uppgiftslämnande som det här kan bli fråga om bör enligt min mening kunna ske inom ramen för vad skaderekvisitet medger, ev. också med tillämpning av bestämmelserna om förbehåll i 14 kap. 9 §.

Det kan inte uteslutas att en läkare eller annan måste lämna ut sekretessbelagda uppgifter om en patient i en nödsituation. Någon annan bestämmelse härom än den som finns i 24 kap. 4 § BrB behövs enligt min mening inte.

Andra stycket

I andra stycket föreskrivs att sekretess gäller också i verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i sådan verksamhet som avses i första stycket. Som exempel kan här nämnas ärenden som gäller omprövning av beslut att omhänderta enskild mot hans vilja. Vidare föreskrivs att sekretessen enligt första stycket också gäller i den särskilda tillsynen över hälso- och sjukvård och annan verksamhet som primärt utgör sekretessreglernas tillämpningsområde. Även den tillsyn som riktar sig mot enskild verksamhet faller under bestämmelserna. Med "särskild tillsyn" åsyftas i första hand den tillsyn som utövas av socialstyrelsen.

Tredje stycket

I detta stycke anges tidsgränsen för handlingssekretessen till 50 år. Samma tid har föreslagits i promemorian. Vid remissbehandlingen har flera remissinstanser visserligen invänt att denna tid är för kort (se avsnitt 4.3.5 i den allmänna motiveringen). Enligt min mening finns det emellertid inte skäl att frångå promemorian på denna punkt.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är de s. k. enhetsjournaler som börjat föras inom sjukvården. Denna journalform innebär att en gemensam journal angående patienten förs för flera kliniker och vårdinrättningar. Vid länsdelssjukhus kan t. ex. patienten ha en journal där samliga kliniker och eventuell allmänläkarmottagning gör sina noteringar. På högre sjukhusnivåer, t. ex. vid länssjukhus, torde motsvarande utveckling innebära att journalerna läggs upp och förs blockvis eller motsvarande. En variant av enhetsjournalen är den s. k. sammanslagna journalen som omfattar två eller

flera, men inte samtliga kliniker på ett sjukhus.

En konsekvens av detta journalsystem i förening med de allmänna råd som riksarkivet har utfärdat om gallring av medicinska arkiv kan bli att journalen kommer att följa en människa från vaggan till graven. Av 1 kap. 6 § följer emellertid att handlingssekretessen för uppgift i sådan journal gäller i 50 år från det uppgiften fördes in i journalen.

2 §

I denna paragraf, som motsvarar 8 kap. 2 § andra stycket promemorieförslaget, föreskrivs vissa undantag från sekretessen enligt 1 §.

Enligt *punkt 1* gäller inte sekretess för beslut av psykiatrisk nämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda och centrala psykiatriska nämnden. Detsamma gäller enligt *punkt 2* annat beslut i ärende enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård eller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd. De uppräknade nämnderna handlägger frågor om intagning och utskrivning från sjukhus m. m. och närbesläktade frågor av stor betydelse för berörda enskilda. Beslut av nämnderna bör som jag redan har framhållit alltid, liksom f. n. vara offentliga. Detsamma bör gälla andra beslut i ärenden inom hälso- och sjukvården vilka angår frihetsberövande åtgärd. Härmed avses inte endast beslut om intagning på sjukhus och om inskrivning i vårdhem eller i specialsjukhus utan också andra beslut som angår längden eller karaktären av ett frihetsberövande, såsom beslut i fråga om tillstånd att vistas på egen hand utanför sjukhusområde, om utskrivning eller utskrivning på försök, om återtagning av försöksutskriven och om skyldighet att stanna kvar på sjukhus. Beslut om inskrivning av psykiskt utvecklingsstörd i särskola kan inte i och för sig anses vara ett beslut om frihetsberövande, däremot beslut om att särskoleelev är skyldig att bo i annat hem än det egna.

Enligt *punkt 3* skall beslut enligt lagstiftningen om smittskydd vara offentligt, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd. Ärende enligt smittskyddslagen kan gälla skyldighet att intagas eller stanna kvar på sjukhus, föreskrifter för öppen vård, t. ex. om isolering, skyldighet att inställa sig hos läkare eller smittrening av någons bostad. Som jag tidigare har framhållit är det endast beslut som innebär att någon berövas friheten som bör vara offentliga. I överensstämmelse med gällande rätt föreslås ett undantag från denna regel nämligen i fråga om beslut i ärenden om veneriska sjukdomar.

De beslut angående frihetsberövande som enligt det sagda blir offentliga är i allmänhet sådana som kan överklagas till nämnd eller förvaltningsdomstol. Beslut som angår den löpande vården vid sjukhus eller annan anstalt faller vid sidan om den särskilda regeln om offentlighet; för att denna skall vara tillämplig skall beslutet hänföra sig till ett ärende.

Medicinalväsendets ansvarsnämnd, som är knuten till socialstyrelsen, handlägger frågor om disciplinära påföljder för medicinalpersonal för försummelse i yrkesutövningen och om åtalsanmälan för sådan försummelse, se 43 § förordningen (1967:606) med instruktion för socialstyrelsen (omtryckt 1977:988). Nämnden handlägger också vissa behörighetsfrågor. Nämndens verksamhet torde kunna hänföras till den särskilda tillsynen över hälso- och sjukvården. Uppgifter om patienters sjukdomar m. m. åtnjuter därför sekretess hos nämnden och hos fullföljdsinstanserna enligt 1 § andra stycket, och det oavsett om det aktuella ärendet rör den allmänna eller den enskilda sjukvården. Emellertid knyter sig ett inte oväsentligt offentlighetsintresse till de ifrågavarande ansvars- och behörighetsärendena. I *punkt 4* föreskrivs därför att sekretessen enligt paragrafen inte får leda till att anmälan eller beslut i sådant ärende hålls hemligt (jfr i fråga om beslut 13 kap. 6 §). Det kan tilläggas att sekretesskyddet enligt 7 kap. 1 § över huvud taget inte gäller personalens förhållanden utan endast patienters och jämställdas personliga omständigheter.

Medicinalansvarskommittén har föreslagit att de uppgifter som f. n. ankommer på medicinalväsendets ansvarsnämnd skall överföras till en ny, i förhållande till socialstyrelsen fristående specialinstans, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Vad jag har anfört om sekretessen vid den nuvarande nämnden torde äga sin giltighet också i fråga om den nya nämnden, om kommitténs förslag genomförs.

Enligt *punkt 5* gäller sekretessen inte i hälsovårdsnämnds verksamhet eller tillsyn över sådan verksamhet. Bestämmelser om hälsovårdsnämndens verksamhet m. m. finns bl. a. i hälsovårdsstadgan (1958:663). I 82 § denna stadga föreskrivs tystnadsplikt för den som har eller har haft att utöva tillsyn över allmänna hälsovården angående förhållande som blivit känt för honom genom denna verksamhet, i den mån det inte är påkallat i tjänstens intresse att yppa uppgift. I promemorian har framhållits att det är svårt att ge en sekretessbestämmelse som i fråga om personskyddet kompletterar 1 § promemorieförslaget en sådan avgränsning att inte handläggningen hos hälsovårdsnämnd onödigtvis undandras offentligheten. Med hänsyn härtill och då det praktiska behovet av den ifrågasatta bestämmelsen ansetts vara ganska ringa, har någon sådan bestämmelse inte tagits upp i förslaget. Jag delar uppfattningen att det inte finns något praktiskt behov av bestämmelser om sekretess i fråga om handläggning hos hälsovårdsnämnden. Som konstaterats i promemorian, föreligger det också uppenbara svårigheter att avgränsa bestämmelsen om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden på hälsovårdsområdet så att inte handläggningen hos hälsovårdsnämnd onödigtvis undandras offentligheten. Med den utformning som 1 § har fått i departementsförslaget blir det emellertid nödvändigt att i förevarande paragraf ta upp en bestämmelse som särskilt undantar hälsovårdsnämndens verksamhet och tillsynen över denna verksamhet från

sekretessen i 1 §. Jag vill tillägga att 82 § hälsovårdsstadgan till den del den skyddar yrkeshemlighet får motsvarighet i 8 kap. 7 § departementsförslaget.

I betänkandet (SOU 1978:44) Kommunalt hälsoskydd har föreslagits att hälsovårdsstadgan skall upphävas och ersättas med en ny hälsoskyddslag. Förslaget innebär bl. a. att det inom varje kommun skall finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd som skall utöva den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av hälsoskyddslagen. Lagförslaget innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt (24 §). Frågan om lagstiftning på grundval av förslaget övervägs f. n. i socialdepartementet.

Beslut som inte åsyftas i förevarande paragraf följer i fråga om sekretessen huvudregeln i 1 §. Det gäller t. ex. beslut om fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering eller transplantation och beslut som avser någons yrkande om omsorger enligt den särskilda lagen om psykiskt utvecklingsstörda.

3 §

Förevarande paragraf, som motsvarar 8 kap. 3 § promemorieförslaget, föreskriver för sjukvårdsområdets del ett snävt begränsat undantag från bestämmelserna i 14 kap. 4 § om rätten för den till vars förmån en sekretessbestämmelse gäller att disponera över sekretessen.

F. n. gäller enligt 14 § andra stycket SekrL bl. a. att handling som omfattas av sjukvårdssekretess, i strid med huvudregeln på området får undanhållas den som handlingen gäller, om den angår någons intagning, vård eller behandling på anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än på anstalt och det finns grundad anledning att anta att ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas genom handlingens utlämnande. I samma bestämmelse föreskrivs att utlämnande till patienten kan vägras också om det finns grundad anledning att anta att någons personliga säkerhet sätts i fara. Sistnämnda sekretess, som inte är föranledd av hänsyn till patienten själv, behandlas emellertid inte här utan i 6 §.

Någon tystnadsplikt motsvarande den här diskuterade handlingssekretessen torde inte finnas i gällande rätt. Frågan i vilken utsträckning en läkare skall underlåta att lämna upplysningar till en patient av hänsyn till dennes bästa får i stället bedömas på grundval av etiska och medicinska överväganden.

Enligt promemorian bör det endast i rena undantagsfall komma i fråga att en myndighet under hänvisning till den enskildes bästa vägrar honom att ta del av uppgifter om sig själv. Den förtroendefulla samverkan mellan medicinalpersonal och patient som bör prägla allt vård- och behandlingsarbete kan knappast främjas av en ordning som innebär att det i inte helt obetydlig omfattning är möjligt att vägra patienten att ta del av sin egen

behandlingsjournal. Skadeverkningar bör i stället i största möjliga utsträckning förebyggas genom att den som gör anteckningar i journalen utformar dessa med beaktande av att patienten kan komma att läsa dem. Enligt promemorian kan det emellertid inte uteslutas att det i undantagsfall kan föreligga ett medicinskt betingat behov av en möjlighet att låta journalsekretessen gälla också i förhållande till patienten själv. En sådan regel bör dock utformas mycket restriktivt.

Förslaget innebär att regeln bara skall gälla inom sådan medicinsk verksamhet som anges i 8 kap. 1 § promemorieförslaget och i sådan tillsyn över denna verksamhet som nämns i samma paragraf. Det bör enligt promemorian aldrig vara möjligt att åberopa den berördes eget bästa som skäl för att vägra en person, som t. ex. inom socialvårdens ram frivilligt eller tvångsvis vårdats på anstalt, tillgång till journalanteckningar som inte är hänförliga till sjuk- eller hälsovård i egentlig bemärkelse. Ett motsvarande ställningstagande görs för kriminalvårdens del.

I promemorian anförs vidare att det inte finns någon anledning att införa tystnadsplikt för medicinalpersonal gentemot en patient för uppgifter om dennes hälsotillstånd. De etiska och medicinska överväganden som ytterst måste vara vägledande på området är inte av den arten att de bör komma till uttryck i en straffsanktionerad tystnadspliktsregel. Den rättsliga regleringen på området bör enbart vara inriktad på att ställa upp vissa gränser för patientens principiella rätt att ta del av den allmänna handling som journalen utgör.

Begränsningen i patientens rätt att bestämma om tillgången till journalen bör enligt promemorian endast avse hans behörighet att medge att den utlämnas till honom själv. Han bör däremot behålla sin rätt att medge utlämnande till annan. Om regleringen inte utformas på detta sätt, kan det enligt promemorian bli omöjligt t. ex. för ett sjukhus att lämna ut journalanteckningar till en privatpraktiserande läkare som behandlar en viss patient, om anteckningarna är av sådan beskaffenhet att de inte bör komma till patientens egen kännedom.

Förutsättningarna för att journalen skall kunna undanhållas en patient har i promemorieförslaget getts en något snävare avgränsning än enligt gällande rätt. Enligt förslaget krävs att det är av synnerlig vikt med hänsyn till vården eller behandlingen att uppgiften inte lämnas till patienten. Dessutom gäller att det skall vara fråga om *pågående* vård eller behandling. En tillfrisknad person skall enligt promemorian inte kunna vägras tillgång till sin journal med den motiveringen att kunskap om dennas innehåll skulle kunna föranleda att han insjuknade på nytt. Enligt promemorian måste det anses vara från principiell synpunkt riktigast att en person som inte är föremål för någon vård eller behandling ges rätt att själv fatta de beslut som kan ha betydelse för hans hälsotillstånd.

Vid remissbehandlingen har bestämmelsen utsatts för åtskillig kritik. De flesta remissinstanser som yttrar sig i frågan anser att förslaget tar alltför liten

hänsyn till de problem som föreligger på vårdområdena. Enligt deras mening bör bestämmelsen utformas mera i överensstämmelse med nuvarande regler. Stadgandet bör också gälla för både sjukvården och socialvården. Flera remissinstanser anser att förslagets stadgande om "pågående vård" bör utgå, eftersom uttrycket är oklart och en tillämpning av bestämmelsen i vissa fall skulle kunna medverka till att en patient får del av uppgifter som föranleder återfall i sjukdom. En remissinstans ifrågasätter om bestämmelsen är grundlagsenlig.

För egen del vill jag till en början slå fast att 2 kap. 2 § första stycket 6 TF inte hindrar att en sekretessregel utformas så att den hindrar den enskilde från att ta del av uppgifter om sig själv. Den angivna regeln är utformad för att göra det möjligt för lagstiftaren att tillgodose vitt skiftande hänsyn till personliga intressen. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt förekommer f. ö. redan nu regler, som innebär att enskild kan undanhållas uppgifter om sig själv. Någon ändring på denna punkt har inte diskuterats under förarbetena till de ändringar i TF som trädde i kraft den 1 januari 1978. Däremot bör, såsom också framhållits i promemorian, sekretessregler av det angivna slaget utformas restriktivt.

Jag delar uppfattningen i promemorian att regeln endast bör gälla inom hälso- och sjukvårdsområdet. På socialvårdsområdet har bestämmelsen tidigare haft begränsad betydelse, och med den utformning som socialtjänsten får i framtiden behövs ingen motsvarighet till bestämmelsen på det området. I fråga om omfattningen av hälso- och sjukvårdsområdet hänvisar jag till 1 §. Bestämmelsen gäller alltså inte bara inom den organisatoriskt självständiga hälso- och sjukvården utan också inom den sektor av annan förvaltning, t. ex. socialvården eller kriminalvården, där hälso- och sjukvård förekommer.

Syftet med bestämmelsen är i första hand att hindra en patient, under de förutsättningar som i övrigt gäller enligt paragrafen, från att ta del av sin journal. Till skillnad från promemorieförslaget innebär bestämmelsen emellertid också att medicinalpersonalen i motsvarande mån underkastas tystnadsplikt. I och för sig har jag förståelse för de argument som i promemorian har anförts mot en sådan regel. Jag anser dock att det finns goda skäl att här som på andra håll i sekretesslagen samordna handlingssekretessen och tystnadsplikten. En sådan samordning får bl. a. den praktiska konsekvensen att t. ex. deltagarna i ett behandlingsteam kan bli skyldiga att hålla inne med uppgifter som man vid diskussion inom teamet kommit överens om att inte meddela patienten.

Bestämmelsen innebär i och för sig inte att patienten berövas sin rätt att medge att uppgift, dvs. i första hand journalen, lämnas till annan. Ett par remissinstanser har påpekat att en patient kan använda denna utväg för att själv skaffa sig kännedom om innehållet i sin journal. Skulle det i undantagsfall uppkomma misstanke om att en patient på detta sätt försöker kringgå bestämmelsen, ger denna enligt min mening utrymme för en vägran

att lämna ut journalen eller uppgift ur denna. Jag vill också peka på möjligheten att ställa upp förbehåll enligt 14 kap. 9 §.

En förutsättning för att uppgift skall få undanhållas den vård- eller behandlingsbehövande är att uppgiften angår hans hälsotillstånd. Som någon remissinstans anfört är detta begrepp snävt till sin omfattning. Avsikten är nämligen att endast uppgifter som direkt hänför sig till den enskildes hälsotillstånd skall kunna sekretessbeläggas med stöd av denna regel. Det är alltså inte fråga om att undanhålla den enskilde uppgifter av annat slag i journalen. Det bör emellertid i detta sammanhang erinras om att en ytterligare begränsning i den enskildes rätt att ta del av uppgifter om sitt hälsotillstånd och andra personliga förhållanden följer av 6 §.

När det gäller förutsättningarna för att en uppgift skall kunna undanhållas en patient har bestämmelsen utformats så att den nära ansluter till gällande rätt. Uppgift kan alltså undanhållas den enskilde, om ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas allvarligt om uppgiften lämnades till honom.

Det bör påpekas att den angivna sekretessen till följd av reglerna i 14 kap. 5 § kan komma att reduceras i de fall där en patientjournal åberopas i ett mål eller ärende där patienten är part.

4 §

Denna paragraf, som motsvarar 8 kap. 4 och 5 §§ promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om sekretessen på socialtjänstens område. Den bygger på förutsättningen att sociallagsstiftningen reformeras i huvudsaklig överensstämmelse med socialutredningens förslag.

Första och tredje styckena

Sekretessens tillämpningsområde är enligt första stycket socialtjänsten. Detta begrepp kan emellertid inte anses tillräckligt pregnant för att utan en närmare beskrivning ange sekretessens omfång. En sådan beskrivning har därför tagits upp i tredje stycket. Enligt denna förstås med socialtjänst först och främst den verksamhet som avses i den kommande socialtjänstlagen. Verksamheten behöver inte bestå i handläggning av ärende utan kan utgöras av rent faktisk verksamhet. Sekretessen kommer sålunda bl. a. att omfatta handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp, färdtjänst, kontaktverksamhet, förskole- och fritidshemsverksamhet, vård och behandling vid kommunala eller landstingskommunala institutioner såsom barn- eller ungdomshem, behandlingshem, inackorderingshem och ålderdomshem/servicehus samt över huvud taget social service och socialt bistånd som lämnas av socialnämnd. Enligt tredje stycket skall vidare till socialtjänsten räknas verksamhet enligt särskild lagstiftning om vård av unga utan samtycke. Härigenom inbegrips i sekretessen socialnämnds utredning och framställning om sådan vård. Att polisens

medverkan till verkställighet kommer att omfattas av sekretess följer av 19 §.

I promemorian har föreslagits en särskild sekretessreglering för handläggningen vid förvaltningsdomstol. Som framgår av vad jag tidigare har anfört saknas motsvarighet till denna reglering i departementsförslaget.

Till socialtjänst i paragrafens mening hänförs också arbetsuppgifter som i övrigt enligt lag åligger socialnämnd. Härmed avses nämndens befattning med t. ex. ärenden rörande fastställande av faderskap och underhåll, vårdnad, förmynderskap, namnbyte, påföljd för brott och handräckning enligt 21 kap. föräldrabalken. – Slutligen förklaras i tredje stycket att till socialtjänst också skall räknas annan myndighets omprövning av social nämnds beslut och den särskilda tillsyn som annan myndighet utövar över nämndens verksamhet. Att sådan handläggning hör till socialtjänst följer till stor del redan av de tidigare i stycket gjorda hänvisningarna till särskild lagstiftning (jfr angående tillsyn också 13 kap. 1 §). När allmän domstol prövar en ansökan eller framställning från socialnämnd är det naturligtvis inte fråga om någon omprövning av nämndens beslut.

Med anledning av att en remissinstans särskilt tagit upp frågan vill jag nämna att ärenden om fördelning av daghemsplatser och pensionärsbostäder också blir hänförliga till socialtjänst i paragrafens mening. En annan sak är att någon sekretess i allmänhet inte kommer att gälla i sådana ärenden. Det kan dock förekomma vissa förtursfall av så känslig natur att sekretessregeln hindrar att uppgifter om enskilda lämnas ut. Jag tänker här närmast på sådana fall då speciella förhållanden motiverar att turordningen frångås (jfr SOU 1977:40 s. 691).

Utanför socialtjänstbegreppet kommer att falla t. ex. handläggning som gäller personalfrågor inom socialförvaltningen.

De personer för vilka sekretessen gäller finner man givetvis i första hand i den personkrets som är anställd hos de myndigheter som ansvarar för socialtjänsten. Att också uppdragstagare och likställda kan vara underkastade sekretessbestämmelsen följer av 1 kap. 7 §. Det sistnämnda förhållandet är av särskild betydelse just på socialtjänstens område. Som framgår av vad jag har anfört i anslutning till den bestämmelsen kommer ledamöterna i socialnämnden, kontaktpersoner, hemhjälpspersonal, personer som ställt sig till socialtjänstens förfogande med s. k. kontrakterade familjehem, samt tolkar som anlitas av socialtjänsten att vara underkastade sekretess enligt förevarande paragraf. Vanliga fosterföräldrar har emellertid inte den anknytning till socialtjänsten att de blir omfattade av sekretessreglerna.

Sekretessens föremål utgörs enligt paragrafen av enskilds personliga förhållanden. Även uppgifter om någons bostadsadress och anställning är i och för sig att räkna till personliga förhållanden. Skaderekvisitet ger emellertid i regel stöd för att sådana uppgifter kan lämnas ut.

Sekretessen enligt paragrafen omfattar i och för sig också handlingar och uppgifter som är offentliga hos annan myndighet. Den gäller också beslut,

vare sig de fattas av socialnämnd eller av överinstans. Härifrån görs dock det väsentliga undantaget att alla beslut om omhändertagande eller vård av någon utan hans samtycke är offentliga. Skaderekvisitet torde f. ö. i vissa fall medge att också andra beslut lämnas ut.

Det bör framhållas att sekretessen enligt paragrafen i och för sig inte gäller gentemot den enskilde själv. Denne har fri tillgång även till utdrag ur register som förs vid socialnämnden. Den sekretess som trots allt måste upprätthållas också mot den berörde enskilde har angetts särskilt i 6 §, gemensamt för sjukvården och socialtjänsten.

Det är självfallet av stor vikt hur socialsekretessen i förhållande till allmänheten utformas. Fråga är emellertid om inte sekretessen i förhållandet mellan socialtjänsten och andra myndigheter spelar nästan lika stor roll för den enskildes benägenhet att vända sig till socialtjänsten för att få stöd och hjälp. Det är säkerligen svårt att skapa något verkligt förtroende för socialtjänsten, om denna fungerar – eller befaras fungera – som något av en informationscentral för andra myndigheter i deras verksamhet. I promemorian har sagts att det är angeläget att få till stånd en stramare reglering av informationsflödet från socialtjänsten till andra myndigheter. Denna innebörd har också socialutredningens förslag. Jag delar denna uppfattning.

Principen i sekretesslagen är som jag tidigare har sagt att sekretessreglerna skall gälla såväl i förhållande till enskilda som i förhållande till andra myndigheter (jfr avsnitt 4.4). Den föreslagna huvudregeln om sekretess inom socialtjänsten blir därför tillämplig också mellan myndigheter. Denna regel medger inom ett smalt område att uppgifter om enskilda lämnas ut. De fall det här kan röra sig om torde i allmänhet befinna sig i gränszonen till situationer där ett presumerat samtycke från den enskilde kan åberopas. Vad som är av intresse och som alltså kräver en närmare reglering är utlämnande av uppgifter som hos mottagaren kan komma att användas på ett sätt som den enskilde uppfattar som ofördelaktigt för honom. Också det men som består i att uppgift sprids till en större krets av personer, som i sin tur kan tänkas vidarebefordra dem till andra, måste beaktas.

Enligt min mening bör det inte komma i fråga att medge utlämnande av uppgifter från socialtjänsten om enskild till annan myndighet med stöd av den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 §.

Enligt promemorian bör utlämnande till myndighet som inte med säkerhet är riskfritt kräva stöd i lag. I princip samma ståndpunkt har socialutredningen intagit. Kravet på lagform utesluter enligt promemorian emellertid inte att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer preciserar en lagregel genom verkställighetsföreskrifter. I motsats till vad utredningen förordar behöver därför enligt promemorian inte anges att uppgift får lämnas ut med stöd av bemyndigande i lag.

Av 14 kap. 1 § departementsförslaget följer att uppgift skall lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om det följer av lag eller förordning att uppgiften skall lämnas dit. Enligt min mening bör den bestämmelsen i princip

också gälla i fråga om sekretessen på socialtjänstens område. Jag hänvisar till vad jag har anfört om motsvarande fråga i anslutning till 7 kap. 1 § första stycket. Regeln i 14 kap. 1 § hindrar inte att flertalet regler om uppgiftslämnandet från socialtjänsten samlas i den nya socialtjänstlagstiftningen. Något hinder föreligger inte heller mot att den sistnämnda lagstiftningen – såsom socialutredningen har förordat – utformas så att regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om uppgiftslämnandet skall vara beroende av bemyndigande i lag. Med anledning av att en remissinstans kritiserat uttalandet i promemorian om verkställighetsföreskrifter vill jag påpeka att regeringen genom sådana föreskrifter givetvis inte kan ge en lagregel ett ändrat materiellt innehåll (jfr prop. 1973:90 s. 211).

Med den av mig här förordade lösningen bör de närmare övervägandena rörande uppgiftslämnandet från socialtjänsten till andra myndigheter göras i samband med beredningen av socialutredningens förslag. Jag vill emellertid framhålla att flera av de av utredningen nämnda fallen inte kräver särskild reglering utan täcks av de allmänna föreskrifterna i 1 och 14 kap. sekretesslagen. Sålunda följer av 1 kap. 3 och 5 §§ bl. a. att det inte utgör något sekretessbrott att kommunicera uppgifter inom en myndighet i den mån det behövs för handläggningen av ett socialtjänstärende. Av 14 kap. följer att uppgifter utan hinder av sekretessen kan lämnas till besvärsmyndigheter och tillsynsorgan och att uppgifter kan lämnas ut efter samtycke från den berörde.

För uppgifter som ingår i kommunernas socialregister gäller f. n. en särskild sekretessreglering enligt lagen (1936:56) om socialregister. Lagen anger i vilka fall uppgifter får lämnas till annan myndighet. Socialutredningen föreslår att socialregisterlagen skall avskaffas utan att ersättas av någon ny. Något behov av särskilda sekretessregler för de register som alltjämt kan komma att föras inom socialtjänsten finns inte heller enligt promemorian. Jag delar denna uppfattning. Det allmänna sekretesskydd som enligt departementsförslaget skall gälla för uppgifter inom socialtjänsten om enskilda bör vara till fyllest även för registeruppgifter. Härmed syftar jag också på sådana uppgifter av social natur som förekommer i vissa register hos socialstyrelsen, t. ex. i det s. k. flyktingregistret. Någon speciell bestämmelse om registersekretess inom socialvården föreslås alltså inte.

Socialregisterlagen innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter för forskning och för statistik. Socialutredningen behandlar i sitt betänkande allmänt frågorna om utlämnande för dessa ändamål av uppgifter om enskilda från socialvården.

Som socialutredningen framhåller bedrivs i allmänhet den forskning för vilken uppgifter från socialtjänsten kan behövas vid någon statlig institution. För uppgifter som från socialtjänsten lämnas till sådan institution kommer till följd av 13 kap. 3 § sekretesslagen att gälla samma sekretess vid institutionen och för dess personal som hos socialtjänsten. Utlämnande skulle, bl. a. med hänsyn härtill, åtminstone i viss utsträckning kunna stödjas på att någon risk

för men inte föreligger. För att undanröja tvekan och slippa tvingas till en tolkning av skaderekvisitet som på andra områden skulle minska dess skyddseffekt synes man emellertid böra meddela en uttrycklig föreskrift i lag om att uppgift kan lämnas för forskningsändamål. Föreskriften kan byggas ut med vissa rekvisit för prövningen. Det är dock att märka att mottagande institution eller funktionär i sin hantering av mottagna uppgifter kan bindas endast av sekretesslagen.

Bestämmelser av angivet slag behöver inte föras in eller särskilt omnämnas i sekretesslagen så länge fråga endast är om utlämnande till myndighet eller dess personal (jfr 14 kap. 1 § sekretesslagen). De kan lämpligen få sin plats i den föreslagna sociallagstiftningen. Någon särskild föreskrift om utlämnande av uppgifter till forskare som inte är knuten till myndighet på sätt anges i 1 kap. 7 § förefaller inte behövlig. Skaderekvisitet utesluter nämligen inte att uppgifter kan lämnas till sådan forskare. Möjligheten enligt 14 kap. 9 § att föreskriva tystnadsplikt m. m. för mottagaren bör f. ö. regelmässigt utnyttjas i sådana fall. Slutligen kan regeringen enligt 14 kap. 8 § pröva om uppgiften får lämnas ut.

Enligt socialutredningen bör någon rutinmässig rapportering av individrelaterade data för statistiskt ändamål inte äga rum från socialtjänsten. En sådan rapportering kräver oavsett sekretessproblemet författningsreglering. Kommer sådan att saknas, blir det aktuellt att lämna ut primäruppgifter endast för särskilda statistiska projekt. Sekretessregeln i förevarande paragraf ger visst utrymme för sådant utlämnande. Därvid är att beakta att primäruppgifterna hos statistikproducenten har ett så gott som fullständigt sekretesskydd enligt 9 kap. 4 §. Också de nyss berörda möjligheterna att lämna uppgifter för forskning kan naturligtvis komma att utnyttjas i sammanhanget. Inte heller i fråga om utlämnande för statistiskt ändamål föreslås alltså någon särskild bestämmelse i sekretesslagen såvitt gäller socialsekretessen.

Som jag har nämnt inledningsvis bygger utformningen av förevarande paragraf på förutsättningen att sociallagstiftningen reformeras i huvudsaklig överensstämmelse med socialutredningens förslag. Paragrafen har också utformats efter samråd med socialministern. Emellertid står det f. n. inte klart huruvida den nya sekretesslagen och den nya sociallagstiftningen kan träda i kraft samtidigt. Enligt min mening kan man därför inte bortse från att sekretesslagen kan få tillämpas under tid då den nu gällande barnavårdslagen samt lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1956:2) om socialhjälp och lagen (1976:381) om barnomsorg alltjämt är i kraft. Om denna situation skulle uppstå, kan det bli nödvändigt att ersätta de nu föreslagna bestämmelserna om socialsekretess med en provisorisk reglering. Denna fråga får uppmärksammas i samband med följdlagstiftningen till sekretesslagen.

Andra stycket

I andra stycket regleras sekretessen inom den kommunala familjerådgivningen. Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 5 § promemorieförslaget.

I promemorian har föreslagits att absolut sekretess skall gälla för uppgifter som enskild har lämnat vid konsultation hos kommunal familjerådgivning. Departementsförslaget har i allt väsentligt samma innebörd. Sekretessen omfattar också uppgifter som familjerådgivare har inhämtat med anledning av att någon har vänt sig till rådgivningen. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att tjänsteman i rådgivningsverksamheten i viss utsträckning kommunicerar med annan inom denna verksamhet utan hinder av sekretessen. Utrymmet härför får emellertid anses ytterst begränsat.

Att sekretessen är absolut framgår av att bestämmelsen saknar skaderekvisit. Det föreligger alltså inte någon som helst möjlighet att lämna ut uppgift till enskild, såvida inte den till vars förmån sekretessen gäller medger att uppgiften lämnas ut (14 kap. 4 §). När det gäller regelns tillämplighet i förhållandet myndigheter emellan blir emellertid övriga bestämmelser i 14 kap. tillämpliga. Av 14 kap. 3 § andra stycket framgår att den s. k. generalklausulen inte gäller i fråga om sekretess enligt förevarande stycke. Däremot innebär 14 kap. 1 § att uppgift från familjerådgivningen kan lämnas ut till annan myndighet med stöd av särskild föreskrift i lag eller förordning. Jag har i det föregående uttalat att det inte möter något hinder mot att flertalet regler om uppgiftslämnandet från socialtjänsten samlas i socialtjänstlagen. Huruvida uppgift skall få lämnas från familjerådgivningen till annan myndighet bör sålunda övervägas vid utformningen av den lagen. Jag utgår ifrån att det knappast kan bli fråga om att uppgifter skall lämnas från familjerådgivningen annat än i mycket speciella undantagsfall. Vid remissbehandlingen har bl. a. JO pekat på ett fall som bör övervägas i detta sammanhang, nämligen frågan huruvida den som i egenskap av kommunal familjerådgivare får kännedom om barnmisshandel skall vara skyldig att anmäla denna.

I promemorian har sekretessen undantagits också från regeringens dispensmöjlighet. Så har emellertid inte skett i departementsförslaget (se vid 14 kap. 8 §).

Med anledning av att en remissinstans ifrågasatt huruvida kyrkokommunal familjerådgivning faller under bestämmelsen vill jag påpeka att bestämmelsen avser familjerådgivning som meddelas av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet (se 1 kap. 8 § samt prop. 1975/76:160 s. 134, jfr även 36 kap. 5 § RB).

Medlare som avses i lagen (1973:650) om medling mellan sammanlevande intar en sådan ställning att de varken kan betraktas som myndigheter själva eller anses knutna till någon befintlig myndighet. Handlingar hos medlarna är därför inte allmänna, och de omfattas inte av den nya sekretesslagen. Sekretessbehovet tillgodoses genom den i 5 § förstnämnda lag intagna tystnadspliktsregeln.

Fjärde stycket

Enligt paragrafens fjärde stycke är tiden för handlingssekretessen 50 år. I fråga om uppgifter i journaler m. m. hänvisar jag till vad jag har anfört i anslutning till 1 § tredje stycket.

5 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om sekretess för uppgift om underårigs vistelseort i vissa fall.

I förslaget till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig har socialutredningen tagit upp en bestämmelse (14 §) om rätt för socialnämnden att föreskriva i vilken utsträckning förälder skall få umgås med underårig som beretts vård enligt lagen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 41 § andra stycket barnavårdslagen (1960:97). För att en föreskrift i fråga om umgängesrätten skall bli effektiv kan det enligt socialutredningen vara nödvändigt att socialnämnden i vissa fall håller barnets vistelseort hemlig för föräldrarna. En bestämmelse om sådan befogenhet har därför tagits in i paragrafen.

Vid remissbehandlingen av socialutredningens förslag och promemorieförslaget har några remissinstanser påpekat att den av socialutredningen föreslagna sekretessregeln bör tas in i sekretesslagen. Jag delar denna uppfattning. I och för sig skulle kunna hävdas att uppgift om barns vistelseort i de angivna fallen borde kunna hemlighållas redan med stöd av 4 § första stycket. För att det inte skall råda någon tvekan om att sekretessen gäller också mot den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare anser jag det emellertid motiverat att ta upp en särskild bestämmelse om sekretess för uppgift om barns vistelseort i lagen.

Regeln innebär att uppgift om underårigs vistelseort får hemlighållas också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underårige vårdas eller har omhändertagits enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården. Bestämmelsen bör tillämpas restriktivt. Det bör alltså endast i undantagsfall förekomma att förälder eller annan vårdnadshavare vägras upplysning om barns vistelseort.

Någon begränsning av handlingssekretessen har inte angetts i paragrafen. Av ordalydelsen följer att sekretessen upphör så snart ändamålet med bestämmelsen har tillgodosetts, dvs. senast då barnet lämnar den ort som det är fråga om.

6 §

Denna paragraf, som motsvarar 8 kap. 6 § promemorieförslaget, innehåller vissa bestämmelser till skydd för den som lämnar uppgifter till sjuk- eller socialvårdsmyndigheter om andras förhållanden.

Som redan har nämnts under 3 § kan enligt 14 § andra stycket SekrL en handling som angår någons intagning, vård eller behandling på anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än på anstalt undanhållas inte bara utomstående utan också den handlingen primärt rör, om det finns grundad anledning att anta att någons personliga säkerhet sätts i fara genom att handlingen utlämnas. Denna bestämmelse tar i första hand sikte på sjukvårdsområdet, men den gäller också i fråga om t. ex. behandling i nykterhetsvårdsanstalt. Såvitt gäller socialvårdsområdet föreskrivs vidare i samma stycke i 14 § SekrL att utbekommande av handling, som visar vem som har gjort anmälan i ärende rörande samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister eller vem som annars har lämnat upplysningar i sådant ärende, får vägras, om det finns grundad anledning att anta att den om vilken anmälan har gjorts eller upplysningarna lämnats skulle missbruka kännedom i berörda hänseende till skada för annan person. De tystnadspliktsregler som finns inom de aktuella verksamhetsområdena torde innebära att handlingssekretessen motsvaras av tystnadsplikt.

I promemorian har föreslagits att sekretess skall gälla i verksamhet och tillsyn som avses i 8 kap. 1 § promemorieförslaget samt inom socialvården för uppgift om vem som har gjort anmälan eller avgett annan utsaga om någons hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle innebära fara för någons personliga säkerhet. Det föreslagna skaderekvisitet är utformat efter mönster av den motsvarande regel på sjukvårdsområdet som återfinns i gällande rätt.

Vid remissbehandlingen har några remissinstanser godtagit förslaget. I flera yttranden kritiseras emellertid bestämmelsen som anses i alltför hög grad begränsa möjligheterna att hemlighålla uppgift om vem som gjort anmälan. Några remissinstanser anser att nuvarande regler om skydd för anmälare i barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden bör föras över till den nya sekretesslagen. Regeringsrätten och socialstyrelsen anser att bestämmelsen bör utformas mera i överensstämmelse med vad socialutredningen och OSK föreslagit, nämligen att sekretess skall gälla, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle innebära fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men. Vissa remissinstanser förordar en liknande bestämmelse men med ett ännu lägre krav på skada.

För egen del anser jag att den nya sekretesslagen liksom den nuvarande måste öppna möjlighet att ge den som har gjort anmälan t. ex. om barnmisshandel eller alkoholmissbruk eller som till sjuk- eller socialvårdsmyndighet har lämnat uppgifter om någon annans personliga förhållanden ett sekretesskydd som gäller också mot den som avses med anmälan resp. de lämnade uppgifterna. Som framhållits i promemorian kräver rättssäkerhetsintresset emellertid att ett sådant sekretesskydd inträder endast om behovet därav är särskilt uttalat, dvs. om det behövs för att skydda någon mot repressalier av mera allvarligt slag. De nu gällande reglerna innebär också att

uppgifter om en anmälares eller uppgiftslämnares identitet inte kan rutinmässigt undanhållas från den som berörs av anmälan etc.

Sekretessregeln i promemorian har emellertid enligt min mening fått en alltför snäv avgränsning. Som framhållits av flera remissinstanser är det angeläget att allmänhetens intresse för medverkan till att bringa t. ex. barnmisshandel till de sociala myndigheternas kännedom inte försvagas. En lämplig avvägning mellan de intressen som här står mot varandra bör kunna åstadkommas genom en regel som innebär att enskilds anmälan etc. får hemlighållas för den som anmälningen gäller, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med anledning av att flera remissinstanser påpekat att telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare natur måste kunna utgöra anledning till hemlighållande vill jag tillägga att jag anser att det i allmänhet är ett allvarligt men att bli utsatt för repressalier av detta slag. Det måste emellertid i det enskilda fallet finnas ett visst fog för antagandet att anmälaren verkligen är i behov av sekretesskydd. Ett rutinmässigt hemlighållande med stöd av denna paragraf är alltså inte tillåtet.

Med hänsyn till att de situationer som avses med en reglering av avsett slag är ungefär desamma för både sjukvårdens och socialtjänstens del bör regleringen kunna förenklas i förhållande till gällande rätt på så sätt att den ges samma utformning i fråga om båda dessa områden. Det finns enligt min mening inte heller någon anledning att göra skillnad mellan myndighetsutövning och annan verksamhet.

Vid remissbehandlingen har en remissinstans påpekat att det bör klargöras att sekretessen enligt förevarande paragraf gäller till skydd för anmälaren och inte den som anmälan avser. Enligt min mening tillgodoses detta önskemål med den utformning som departementsförslaget har fått.

I promemorian har anförts att förevarande regel om sekretess i förhållande till den som avses med anmälan etc. försvagas för det fall att uppgifter av här avsett slag skulle förekomma i ett mål eller ärende där denne är part (jfr 2 kap. 12 § promemorieförslaget). Mot detta har regeringsrätten vid remissbehandlingen invänt att uttrycket "synnerlig vikt" i sistnämnda bestämmelse, som faller tillbaka på den nuvarande regeln i 39 § andra stycket SekrL, innebär att anmälan kan hemlighållas för den som avses med denna också om han är part. Regeringsrätten anser att ett sådant hemlighållande inte bör försvåras. Med anledning därav vill jag framhålla att regleringen i 2 kap. 12 § promemorieförslaget, som i departementsförslaget motsvaras av 14 kap. 5 §, i detta avseende inte innebär någon ändring i förhållande till gällande rätt. Uppgift som här avses kan enligt 14 kap. 5 § departementsförslaget hemlighållas endast i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt. En jämförelse mellan 7 kap. 6 § och 14 kap. 5 § ger alltså vid handen att sekretessprövningen enligt de båda lagrummen kan utfalla olika.

Enligt paragrafens andra stycke är tiden för handlingssekretessen 50 år.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i socialförsäkringsärenden vid bl. a. de allmänna försäkringskassorna.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § SekrL samt om tystnadsplikt i 18 kap. 28 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1977:630), 8 kap. 10 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (omtryckt 1977:264) och punkt 19 instruktionen 1972-12-15 för trygghetsnämnden och särskilda skiljenämnden

Promemorieförslaget: 8 kap. 7 §

Bestämmelsen föreslås bli tillämplig i första hand vid allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstol, dvs. försäkringsrätt och försäkringsöverdomstolen. Den gäller nämnda myndigheters handläggning av ärenden enligt lagen om allmän försäkring och lagen om arbetsskadeförsäkring samt enligt annan reglering om jämförbar ekonomisk förmån för enskild. Genom sistnämnda uttryck inbegrips i sekretessen ärenden enligt bl. a. lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag (omtryckt 1973:449, ändrad senast 1978:34), lagen (1962:329) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension (omtryckt 1976:1014, ändrad senast 1978:31) och lagen (1975:380) om delpensionsförsäkring (ändrad senast 1978:32). Sekretessbestämmelsen kommer att gälla också ärenden enligt annan nu gällande eller framtida reglering av samma karaktär. I sammanhanget kan således nämnas att också ärenden enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott (omtryckt 1976:277, ändrad senast 1978:35) och lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd omfattas av bestämmelsen.

Bestämmelsens tillämpningsområde har inte begränsats till de myndigheter som nyss har nämnts. I paragrafen har angetts att sekretess också gäller hos annan myndighet som har att handlägga ärenden enligt lagstiftning som nu har nämnts. Detta innebär att sekretess gäller bl. a. ärenden angående förmåner som f. n. utgår enligt de på avtal mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden grundade trygghetsförsäkringarna. Bestämmelser om sekretess hos myndighet som särskilt har att handha frågor om arbetarskydd lämnas i 8 §.

Det kan tilläggas att ärenden om beräkning och uppbörd av arbetsgivaravgifter faller utanför paragrafens tillämpningsområde.

Det kan inte råda någon tvekan om att ett påtagligt behov föreligger av att skydda enskildas privatsfär hos de myndigheter som handlägger ärenden om socialförsäkring m. m., främst hos de allmänna försäkringskassorna. Å andra sidan knyter sig ett beaktansvärt offentlighetsintresse särskilt till de överprövande instansernas tillämpning av lagstiftningen på området. Härtill kommer ett fullt legitimt intresse för myndigheter och vissa enskilda subjekt att få del av upplysningar från försäkringskassorna och andra myndigheter för den egna verksamheten.

I likhet med vad som gäller enligt 14 § SekrL föreslås i promemorieförslaget

ett skaderekvisit som villkor för sekretess. Sekretess gäller sålunda om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om viss uppgift röjs. Föremål för sekretessen är uppgift om enskilds personliga förhållanden; sjukdom har i sammanhanget nämnts särskilt. Att ett rakt skaderekvisit föreslagits har godtagits eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Jag har inte heller funnit anledning att gå ifrån promemorieförslaget när det gäller att använda ett rakt skaderekvisit som förutsättning för sekretess. Fastän detta innebär en presumtion för offentlighet torde det inte behöva leda till någon ändring av rådande praxis i fråga om t. ex. utlämnande av uppgifter från försäkringskassorna om enskildas sjukskrivningsperioder. Om den som begär uppgift härom inte vill uppge ändamålet med sin förfrågan eller uppträder anonymt, får redan detta anses visa att sådan risk är förenad med ett utlämnande att sekretess skall iakttas. Ännu klarare är det att uppgift om någons sjukskrivningsfrekvens inte skall lämnas ut till en arbetsgivare som överväger att anställa försäkringstagaren i fråga.

I fråga om de uttryck som används för att ange vilka uppgifter om enskild som skall skyddas har jag ansett att begreppet hälsotillstånd här, liksom på sjukvårdsområdet, är att föredra framför uttrycket sjukdom, som används i promemorian. Sekretess föreskrivs alltså gälla för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Riksförsäkringsverket har tagit upp frågan om vad som vid tillämpningen av paragrafen skall inrymmas i begreppet personliga förhållanden. Jag får här i första hand hänvisa till vad jag har sagt om detta i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.4). Därav framgår att också uppgifter om en persons ekonomi kan sägas falla under begreppet personliga förhållanden. Sekretess enligt denna paragraf kan alltså, till skillnad mot gällande rätt, komma att gälla inte bara uppgifter om sjukperioder o. d. utan också exempelvis uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst och om sjukpennings storlek. Det torde dock mera sällan kunna hävdas att det medför men för den enskilde att lämna ut uppgifter om hans ekonomi. T. o. m. uppgift om enskilds adress kan komma att kunna hållas hemlig, om det av någon bestämd orsak kan antas att det är menligt att uppgiften lämnas ut (jfr avsnitt 4.3.4).

I visst hänseende leder den föreslagna regeln till större återhållsamhet med utlämnande av uppgifter än den nuvarande. Enligt gällande rätt är det nämligen möjligt att efter en intresseavvägning gå annan till handa med upplysningar om enskild, även om upplysningen kan få negativa följder för den berörde. Den nya bestämmelsen medger i och för sig inte någon sådan avvägning. Prövningen är begränsad till en ren skadebedömning. Som framgår av vad jag har anfört i det föregående (avsnitt 4.3.4), skall nämligen skada eller men anses följa på varje åtgärd som typiskt sett upplevs som en påtaglig nackdel för den berörde, även om åtgärden är fullt rättsenlig och i övrigt acceptabel.

Det sagda innebär emellertid inte att nuvarande möjligheter att lämna

uppgifter från försäkringskassorna och riksförsäkringsverket skall slopas. Till en början är att märka att utlämnande i åtskilliga fall ligger i den försäkrades eget intresse eller, därför att det har rent administrativ karaktär, i varje fall inte rimligen kan antas skada honom (jfr prop. 1973:188 s. 10 f).

I andra fall kan ett utlämnande sägas i här angiven bemärkelse bli till men för den enskilde, men likväl vara legitimt. Är fråga om utlämnande till enskilda subjekt, bör dessa fall uttömmande anges i lag (jfr 2 kap. 2 § andra stycket TF). I första hand bör sådana bestämmelser införas i lagen om allmän försäkring. En hänvisning till denna lagstiftning har tagits in i paragrafens andra stycke.

Beträffande uppgifter till andra myndigheter behövs i och för sig inga särskilda föreskrifter, även om utlämnandet skulle vara till men för den enskilde. Av 14 kap. 3 § departementsförslaget följer nämligen att myndighet efter intresseavvägning får lämna sekretessbelagd uppgift till annan myndighet. I promemorian uttalas emellertid att hänsynen till enskildas integritet talar för att en sådan skönsmässig avvägning inte bör äga rum vid de allmänna försäkringskassorna. Föreskrifter av den innebörden finns också intagna i promemorieförslaget. Enligt min mening bör frågan om i vilka fall försäkringskassa skall få lämna sekretessbelagda uppgifter till annan myndighet huvudsakligen vara författningsreglerad. Bestämmelser om upplysningar från försäkringskassa finns redan nu i 18 kap. 5 § lagen om allmän försäkring. Det bör under det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte mer detaljerade föreskrifter kan införas. Utrymmet för att med tillämpning av generalklausulen i 14 kap. 3 § lämna ut uppgifter torde därefter bli begränsat. Mot denna bakgrund finns inte skäl att göra undantag för generalklausulen i fråga om sekretessen hos försäkringskassa.

Sammantaget innebär vad jag nu har anfört att utrymmet för subjektiva bedömningar i sekretessfrågor minskas i förhållande till gällande rätt. Härigenom får sekretessen på socialförsäkringsområdet en något större fasthet.

Offentlighetsintresset tillgodoses i den föreslagna avfattningen genom skaderekvisitet och genom begränsningen av sekretessen till uppgifter om enskilds personliga förhållanden. I promemorian föreslås dessutom att sekretess inte skall gälla beslut av annan myndighet än allmän försäkringskassa. Något motsvarande undantag behövs inte i departementsförslaget. Fr. o. m. den 1 januari 1979 förs nämligen talan mot beslut av allmän försäkringskassa hos försäkringsrätt. Bestämmelserna i 12 kap. om sekretess hos domstol medför att försäkringsdomstols avgörande i regel blir offentligt. Efter utgången av år 1978 kommer riksförsäkringsverket alltjämt att under en övergångstid som första instans handlägga vissa yrkesskadeärenden enligt äldre lagstiftning. Verket kommer vidare att som första instans handlägga bl. a. ärenden om utbyte av livränta mot engångsbelopp (jfr prop. 1977/78:20). Skaderekvisitets utformning torde här ge tillräcklig offentlighet åt verkets beslut.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i ärenden om arbetarskydd m. m.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § första stycket SekrL (handlingar i ärenden rörande arbetsskadeförsäkring) samt om tystnadsplikt i de föreskrifter som anges i bilaga 5 under nr 27, 57, 89, 94 och 184

Promemorieförslaget: 8 kap. 8 §

F. n. saknas nästan helt regler om handlingssekretess i arbetarskyddsfrågor såvitt avser skydd för arbetstagarnas förhållanden. Däremot finns enligt 19 § SekrL sekretesskydd för arbetsgivares affärs- och driftförhållanden i ärenden om bl. a. arbetarskydd. En motsvarande bestämmelse har tagits in i 8 kap. 2 § denna lag. Tystnadsplikt angående enskilds personliga förhållanden finns föreskriven för de organ som sysslar med arbetarskydd.

Det synes vara en brist i gällande sekretesslag att uppgifter om enskildas yrkessjukdomar och andra personliga förhållanden som finns hos myndigheter som handlägger arbetarskyddsfrågor inte är sekretessbelagda annat än om de förekommer i ärenden om försäkring för arbetsskada. De tystnadsplikter som gäller på området bör därför få en motsvarighet i regler om handlingssekretess. I promemorieförslaget har sådana regler tagits upp i 8 kap. 8 §. Förevarande paragraf har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget. Vid utformningen har de synpunkter av främst redaktionell art som har förts fram under remissbehandlingen beaktats.

De myndigheter hos vilka sekretess enligt denna paragraf gäller är i första hand arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen med biträdande kommunala tillsynsmän. Dessa myndigheter och tillsynsmän utövar tillsyn enligt bl. a. arbetsmiljölagen (1977:1160), allmänna arbetstidslagen (1970:103, ändrad senast 1976:597) och lagen (1970:943) om arbetstid m. m. i husligt arbete (ändrad senast 1978:340). Tillsyn enligt strålskyddslagen (1958:110, ändrad senast 1976:245) över radiologiskt arbete utövas av statens strålskyddsinstitut med biträde av tillsynsmän. De nu uppräknade myndigheterna har i paragrafen betecknats som myndigheter som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd. Tillsynsmännen är knutna till myndigheternas verksamhet på sådant sätt att de har tystnadsplikt till följd av 1 kap. 7 §.

Hos de angivna myndigheterna gäller sekretess i ärenden enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, arbetsmiljön eller reglering av arbetstid eller annars i ärenden om arbetarskydd. På arbetarskyddets område gäller alltså sekretessen framför allt den tillsynsverksamhet som myndigheten bedriver med stöd av de nyss angivna lagarna och lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (ändrad senast 1976:592). Sekretessen gäller emellertid också i andra ärenden om arbetarskydd som myndigheten handlägger där det kan förekomma ömtåliga uppgifter om enskild, såsom t. ex. på det arbets-

medicinska området. Här kan emellertid också bestämmelserna i 7 kap. 1 § bli tillämpliga.

Det som sekretessbeläggs är uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt. Med enskild åsyftas här inte bara arbetstagare utan även arbetsgivare. Sjukdomar och andra personliga förhållanden hos arbetsgivare på små arbetsplatser eller i husligt arbete kan bli kända inom arbetarskyddet. Ett skaderekvisit skall vara uppfyllt för att en uppgift skall vara sekretessbelagd.

I första stycket har också tagits upp en sekretessregel som har sin motsvarighet i instruktionen (1973:847) för yrkesinspektionen (omtryckt 1977:1169, ändrad senast 1978:437). Enligt instruktionen gäller att enskild arbetstagares anmälan om brister i arbetarskyddshänseende skall behandlas som förtrolig och att arbetsgivare inte får upplysas om att inspektion föranleds av sådan anmälan. Den aktuella bestämmelsen har getts en något mera generell avfattning. Någon påtaglig utsträckning av sekretessen torde detta inte innebära. Sekretessen avses ge skydd för den enskilde arbetstagarens person. För myndighetens inspektionsverksamhet finns sekretessbestämmelser i 4 kap. 1 §.

Ett undantag från sekretessen enligt första stycket avseende det fall att uppgift får lämnas ut till skyddsombud med stöd av arbetsmiljölagstiftningen föreskrivs i 14 kap. 7 §.

I andra stycket anges en tidsgräns för sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling. Gränsen är satt till 50 år. Det överensstämmer med vad som i allmänhet gäller enligt andra sekretessregler till skydd för enskilds personliga förhållanden.

9 §

I denna paragraf lämnas bestämmelser om sekretess inom utbildningsväsendet. Första stycket innehåller regler för det obligatoriska skolväsendet och gymnasieskolan och i andra stycket finns regler för utbildningsväsendet i övrigt.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § SekrL (såvitt avser skolhälsovård) samt om tystnadsplikt i 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. (också såvitt avser skolhälsovård), punkt 10 normalinstruktionen för studievägledare vid institution vid filosofisk fakultet (UKÄ 1971-01-11), punkt 11 normalinstruktionen för studievägledare vid sektion vid teknisk fakultet (UKÄ 1971-01-11) och 8 § normalinstruktionen för föreståndare för elevhem inom det obligatoriska skolväsendet (SÖ 1962-11-30)

Promemorieförslaget: 8 kap. 9 §

Utanför skolhälsovården och viss studievägledning inom universitets- och högskoleväsendet saknas f. n. helt sekretess på utbildningsområdet. Här fanns emellertid fram till årsskiftet 1974/75 några av de viktigaste av de s. k.

oreglerade tystnadsplikterna. Såväl OSK som TK har lagt fram förslag till regler om sekretess inom utbildningsväsendet.

Det är uppenbart att det inom utbildningsväsendet kan finnas uppgifter om elevernas och deras anhörigas personliga förhållanden som är lika skyddsvärda som motsvarande uppgifter inom t.ex. samhällets hälso- eller socialvård. Det föreligger å andra sidan ett betydande allmänt intresse av insyn i utbildningsväsendets sätt att fungera. Ett minimikrav är att de uppgifter som uteslutande rör elevernas studiesituation alltid är offentliga. Hit hör bl.a. skolbetyg och andra uppgifter om elevernas studieresultat och prestationer i övrigt.

Den reglering som har föreslagits i promemorian avser hela utbildningsväsendet. Barn- och ungdomsundervisningen har emellertid behandlats för sig och sekretesskyddet där gjorts särskilt omfattande.

I promemorieförslagets 8 kap. 9 § finns sålunda i första stycket en sekretessbestämmelse för det obligatoriska skolväsendet och för undervisningen av ungdom i gymnasieskolan. Sekretess föreslås gälla för uppgift som hänför sig till skolans elevvårdande verksamhet eller till ärende om disciplinärt förfarande mot elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Uppgifter som hänför sig till elevs studiesituation i mera begränsad bemärkelse undantas från det sekretesskyddade området. Med uttrycket elevvårdande verksamhet avses i promemorian elevvården i mera avgränsad mening som beteckning på skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och på de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstår.

Den närmare avgränsningen av sekretessen uppnås genom skaderekvisit. I promemorian framhålls att en stor del av de uppgifter som förekommer inom skolans elevvård torde vara av tämligen trivial natur. För att undvika orimliga begränsningar av skolpersonalens yttrandefrihet och möjliggöra önskvärd insyn i skolans verksamhet föreslås därför i promemorian ett rakt skaderekvisit. Sekretess skall alltså gälla, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I 8 kap. 9 § andra stycket promemorieförslaget har tagits in en sekretessbestämmelse som avser utbildningsväsendet i övrigt. Den tar sikte på uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och på uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller studievägledare. Sekretessen är här starkare än vad som gäller enligt första stycket. Bestämmelsen i andra stycket utgår från sekretess som huvudregel.

Förslaget att införa regler om sekretess på utbildningsområdet har i allmänhet tagits emot positivt eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Under remissbehandlingen har dock förts fram synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning och om sekretesskyddets omfattning. Flera remissinstanser har således framhållit att sekretessen på utbildnings-

området bör vara likartad den som gäller inom hälsovården och socialtjänsten. Som skäl härför har anförts bl. a. att många uppgifter om elevs personliga förhållanden kan vara av samma ömtåliga natur som de uppgifter som finns inom t. ex. socialtjänsten. Dessutom har det anförts att det nära samarbete som sker mellan skolan, hälsovården och socialtjänsten gör det nödvändigt att man har samma sekretess hos dessa myndigheter.

För min del anser jag att promemorieförslagets sekretessbestämmelser för utbildningsområdet i huvudsak bör godtas. När det gäller det sekretesskyddade området saknas det enligt min mening anledning att gå ifrån förslaget. Beträffande sekretessens styrka på det obligatoriska skolområdet och i gymnasieskolan anser jag att samarbetet med hälsovården och socialtjänsten i och för sig inte kräver en starkare sekretess inom skolområdet. Däremot kan det finnas andra skäl att omgärda vissa uppgifter på området med starkare sekretesskydd. Jag återkommer strax till den saken. I övrigt anser jag att förslaget bör godtas med vissa redaktionella jämkningar. Departementsförslaget har utformats i enlighet härmed.

Sekretessen i paragrafens första stycke gäller alltså inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan. Bestämmelsen omfattar således grundskolan och de andra skolformer inom vilka skolplikten kan fullgöras – specialskolan och sameskolan. Bestämmelsen är tillämplig också i fråga om elevhem som skolmyndighet driver för elever i de aktuella skolformerna. Den grundläggande regeln om sekretess inom särskolan finns i 7 kap. 1 §. Nuvarande ungdomsvårdsskolor omfattas av bestämmelserna i 7 kap. 4 §. I departementsförslaget har beteckningen gymnasieskolan ersatt det i promemorian föreslagna uttrycket undervisningen av ungdom i gymnasieskolan. Någon ändring i sak innebär detta inte. Kommunal eller statlig vuxenutbildning omfattas alltså inte av paragrafens första stycke.

Utbildningen i grundskolan och gymnasieskolan utmärks bl. a. av att den fostrande verksamheten där intar en framskjuten plats. Elevvården i vidsträckt bemärkelse – dvs. den verksamhet som avser att främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar – är här lika betydelsefull som uppgiften att meddela kunskaper och öva färdigheter.

Även om begreppet elevvård används i den mera avgränsade mening som föreslås i promemorian kommer det att avse en verksamhet av betydande omfattning. Inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan ligger elevvårdande uppgifter på i princip alla där verksamma funktionärer. Här kan särskilt nämnas skolledare, lärare och de särskilda elevvårdsfunktionärerna skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och studie- och yrkesväglednings- (SYO-) konsulent. Också elever och föräldrar som ingår i samarbetsnämnder eller annat organ inom skolan får anses delta i elevvården i den mån man tar befattning med elevvårdsärenden.

I den elevvårdande verksamheten inom den obligatoriska skolan och i gymnasieskolan ingår insamlandet av uppgifter om elevernas personliga

förhållanden som ett grundläggande inslag. Bland lärarnas åligganden ingår sålunda att samla uppgifter om elevernas fysiska och psykiska förutsättningar och om deras beteende och prestationer i skola, hemmiljö och fritidsmiljö. I fråga om elever som visar tecken på skolsvårigheter och andra problem inhämtas och utbyts information bl. a. i samband med elevvårdskonferenser. Mera uttalade skolsvårigheter hos någon elev kan föranleda ingående utredningar av hans förhållanden av psykolog eller kurator. Ibland sker hänvändelse till och informationsutbyte med utomstående organ såsom socialvården och den psykiska barna- och ungdomsvården. Till elevvården räknas också självfallet mer aktiva rådgivnings- och stödåtgärder såsom t. ex. psykologisk behandling eller andra kurativa åtgärder. Också sådana åtgärder som uttagning av elev till stödundervisning, specialundervisning, särskild undervisning eller anpassad studiegång får anses höra till elevvården. Dylik undervisning sker ju därför att eleven har svårigheter i det vanliga skolarbetet på grund av t. ex. sjukdom, fysiskt handikapp, svag begåvning, sociala eller känslomässiga störningar eller bristande kunskaper och färdigheter. Till elevvården bör däremot inte hänföras tillrättaförande åtgärder och inte heller intagning av elev i specialskolan eller särskolan.

I fråga om den elevvård som sker inom ramen för skolhälsovården är bestämmelserna om sekretess i 7 kap. 1 § tillämpliga. Uppgift om elevs personliga förhållanden får därmed på detta område ett starkare sekretesskydd än vad som i övrigt föreslås gälla inom elevvården. I likhet med vad som har föreslagits för utbildningsväsendet utanför den obligatoriska skolan och gymnasieskolan bör enligt min mening uppgifter hos vissa funktionärer inom barn- och ungdomsundervisningen med särskilda uppgifter på elevvårdens område också ha ett starkare sekretesskydd än vad som bör gälla inom elevvården i övrigt. Den verksamhet som skolpsykolog och kurator bedriver på elevvårdens område har delvis en annan karaktär än den som övrig skolpersonal fullgör. Inslaget av förtrolighet kan här vara mera framträdande och de uppgifter som psykolog och kurator inhämtar gäller inte sällan elevs personliga förhållanden av mycket känslig och ömtålig natur. Intresset av att omgärda sådana uppgifter med ett starkt sekretesskydd är lika framträdande inom grundskolan och gymnasieskolan som inom utbildningsväsendet i övrigt, hälsovården och socialtjänsten. Enligt min mening bör därför på skolområdet gälla ett omvänt skaderekvisit, dvs. en strängare sekretess, för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som finns hos psykolog och kurator. Dessa funktionärer handhar en stor del av skolans samarbete med socialtjänsten och med den psykiska barna- och ungdomsvården, på vilka områden ju gäller den strängare sekretessen. Även om, som framgår av vad jag tidigare har sagt, förutsättningarna för samarbete och uppgiftsutlämnande myndigheter emellan inte är avhängiga av att likartad sekretess gäller, kan man dock inte bortse från att en sådan ordning kan ha vissa praktiska fördelar för de funktionärer som berörs. För uppgifter som hänför sig till psykologiska undersökningar, dvs. framför allt psykologiska

test av olika slag, eller till psykologisk behandling bör givetvis också den strängare sekretessen gälla.

Bestämmelser om sekretess i enlighet med det anförda har tagits in i förevarande paragrafs första stycke första meningen.

När det gäller skolans elevvårdande verksamhet i övrigt, dvs. den elevvård som bedrivs av andra än psykolog och kurator, anser jag behovet av sekretess inte vara lika framträdande. Någon strängare sekretess behöver alltså inte uppställas. Sekretessen för sådana uppgifter skall alltså gälla bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Paragrafens första stycke andra meningen upptar dessa bestämmelser. Med hänsyn till intresset av insyn i skolverksamheten har i första stycket tredje meningen beslut i elevvårdsärende uttryckligen tagits undan från sekretessen. Beslut om uttagning av elev till exempelvis specialundervisning är alltså alltid offentligt.

I likhet med vad som har föreslagits i promemorian ligger uppgifter som hänför sig till elevens studiesituation i mera begränsad bemärkelse utanför det sekretesskyddade området. Uppgifter om framför allt en elevs studieresultat eller närvaro är ju inte hänförliga till elevvården och uppgifterna är sålunda alltid offentliga.

Ömtåliga uppgifter om elever och deras nära anhöriga kan också förekomma i ärenden om tillrättaförande av elev. Det starka insynsintresse som föreligger i fråga om disciplinära åtgärder mot offentliga funktionärer finns knappast på det här aktuella området, medan å andra sidan de berörda elevernas ungdom och bristande mognad är starka skäl för ett sekretesskydd. Möjligheter till sekretessbeläggning bör alltså finnas.

Skolförordningen (1971:235, ändrad senast 1978:730) öppnar i fråga om gymnasieskolan en viss möjlighet att skilja en elev från vidare studier. Det är här inte fråga om en tillrättaförande åtgärd utan om en åtgärd riktad mot elever som har visat att de inte kan tillgodogöra sig undervisningen. Mot bakgrund av vad som har sagts i det föregående om att uppgifter om elevernas studieresultat alltid bör vara offentliga skulle det kunna hävdas att uppgifter i ett ärende av här avsett slag inte bör omfattas av sekretess. Man måste emellertid beakta att skolförordningen medger undantag från huvudregeln om när en elev skall skiljas från vidare studier, om särskilda skäl föreligger. Här kan det ofta röra sig om mycket ömtåliga uppgifter om elevens personliga situation.

Bestämmelserna om sekretess för uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier har tagits in i första stycket andra meningen. Sekretessen är alltså här densamma som inom elevvården i övrigt. Liksom där görs undantag från sekretessen när det gäller beslut i ärende.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att det inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan skall gälla sekretess med olika styrka beroende på vilket slag av uppgifter det gäller. För uppgifter inom skolhäl-

sovården (jfr 1 §) och för uppgifter hos psykolog och kurator gäller den strängare sekretessen, medan för bl. a. uppgifter som hänför sig till skolans elevvårdande verksamhet i övrigt gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit.

Inom de övriga delarna av utbildningsväsendet saknas i allmänhet motsvarighet till den aktiva elevvårdsverksamhet och den omfattande elevvårdsorganisation som förekommer inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan. Elevvården bedrivs där väsentligen av särskilda funktionärer som i huvudsak har rådgivande och hjälpande funktioner och vilkas verksamhet i stor utsträckning bygger på att de hjälpsökande frivilligt tar kontakt med dem. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke om sekretess utanför det obligatoriska skolväsendet och gymnasieskolan har därför, i likhet med promemorieförslaget, begränsats till att avse uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och uppgifter om enskilds personliga förhållanden som finns hos psykolog, kurator eller studievägledare. Med tanke på uppgifternas många gånger ömtåliga natur bör här gälla ett omvänt skaderekvisit. Sekretess skall således gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men. Någon motsvarighet till den sekretess som enligt första stycket gäller i ärenden om tillrättaförande eller skiljande av elev från vidare studier har jag inte funnit skäl att föreslå för denna del av utbildningsväsendet. Jag har inte heller funnit tillräckliga skäl att här föreslå sekretess i ärenden om antagning till utbildning.

I likhet med vad som gäller enligt andra sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden är tidsgränsen för handlingssekretessen högst 50 år.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om arbetsförmedling och andra anställningsfrämjande åtgärder för uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14, 22 och 25 §§ SekrL samt om tystnadsplikt i 16 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, i arbetsordningen för arbetsmarknadsverket och i arbetsordningen för statens arbetsklinik

Promemorieförslaget: 8 kap. 10 §

I likhet med vad som har föreslagits i promemorian regleras sekretessen i ärenden rörande offentlig arbetsförmedling m. m. i två paragrafer. Bestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden ges således i denna paragraf, medan sekretessen för uppgifter om enskilds affärs-och driftförhållanden regleras i 8 kap. 1 §.

När det gäller sekretessen till skydd för enskilds personliga förhållanden har i promemorieförslaget gjorts skillnad mellan ärende om arbetsförmedling

och yrkesvägledning, å ena sidan, och ärende om arbetsvård, hjälp och stöd vid arbetslöshet m. m., å andra sidan. Sekretessen i ärende om arbetsförmedling och yrkesvägledning, som i promemorian regleras i paragrafens första stycke, har föreslagits bli absolut, dvs. något skaderekvisit har inte ställts upp som villkor för sekretessen. Detta har i promemorian motiverats med att de situationer som avses med bestämmelsen är av utpräglad förtroendekaraktär. För övriga verksamhetsgrenar, som regleras i andra stycket, har inslaget av myndighetsutövning ansetts vara betydande. För att tillgodose intresset av allmän insyn på dessa områden har därför sekretessen gjorts beroende av ett rakt skaderekvisit.

Den skillnad i fråga om förutsättningarna för sekretess som sålunda har föreslagits i promemorian har berörts av flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över paragrafen. Även om man i allmänhet godtar uppfattningen att skillnad bör göras mellan förtroendefallen och fallen av myndighetsutövning har man ställt sig tveksam till den gränsdragning som har föreslagits i promemorian. Från arbetsmarknadsstyrelsen har sålunda framhållits att det också inom den rent arbetsförmedlande verksamheten förekommer inslag av myndighetsutövning, såsom t. ex. resekostnadsersättning till arbetssökande. I ärende om stödåtgärder av olika slag förekommer å andra sidan enligt styrelsen ofta förtroendesituationer, t. ex. i arbetsvårdsfallen. En annan invändning mot promemorieförslaget är att de olika anställningsfrämjande verksamheter som avses i den föreslagna paragrafens första och andra stycken i praktiken har ett så starkt samband med varandra att den skillnad i sekretesshänseende som har föreslagits inte är sakligt motiverad.

De bestämmelser om handlingssekretess som finns inom de områden som är aktuella i förevarande paragraf (14, 22 och 25 §§ SekrL) gäller alla med samma skaderekvisit. Förutsättningarna för sekretess är med andra ord likartad i de olika ärendeslagen. Enligt min mening saknas det anledning att i den nya sekretesslagen gå ifrån den ordning som f. n. gäller. Också i fråga om den styrka med vilken sekretessen bör gälla anser jag att nuvarande regler i SekrL bör bibehållas. Detta innebär att ett omvänt skaderekvisit skall gälla såväl i ärende om arbetsförmedling och yrkesvägledning som i de ärendeslag som tas upp i andra stycket promemorieförslaget. Den sekretess som således skall gälla regleras i departementsförslaget i paragrafens första stycke.

Som exempel på arbetsvårdsåtgärder kan nämnas arbetsprövning och arbetsträning, omskolning och yrkesutbildning. Bestämmelsen innebär i denna del en viss utvidgning av det sekretesskyddade området i förhållande till gällande rätt. Motsvarande föreskrifter i 14 § SekrL avser nämligen endast vissa slag av arbetsvårdsåtgärder. Någon anledning att i sekretesshänseende på detta sätt skilja ut avgränsade delar av arbetsvårdsområdet kan emellertid, som också har framhållits i promemorieförslaget, inte anses föreligga.

Bestämmelserna i 9 § andra stycket i detta kapitel om sekretess inom den del av utbildningsväsendet som ligger utanför det obligatoriska skolväsendet och gymnasieskolan avser också arbetsmarknadsutbildningen. I förevarande paragraf regleras därför bara sekretessen beträffande den del av myndighets verksamhet på området som avser antagning till utbildning.

Med sådan myndighets verksamhet som avser hjälp och stöd vid arbetslöshet avses dels arbetslöshetshjälp bestående i beredskapsarbete, arkivarbete och musikerhjälp, dels olika former av stöd, bl. a. kontant arbetsmarknadsstöd. Frågor om beräkning och utbetalning av bidrag och lån handläggs i en del fall av riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och försäkringsdomstol. För ärende hos dessa myndigheter gäller sekretess enligt 7 § i detta kapitel. I förevarande paragraf bör därför föreskrivas att sekretessen inte gäller i ärende hos de myndigheter som har nämnts.

Med andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet avses bl. a. åtgärder enligt lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Till denna typ av ärende skall också räknas ärende enligt cirkuläret (1972:130) om anställning av straffade personer m. fl. inom statlig och statsunderstödd verksamhet, som handläggs av statens personalnämnd.

För att tillgodose intresset av allmän insyn i de fall av myndighetsutövning som förekommer anges i paragrafen generellt att sekretess inte gäller för beslut i ärendet (första stycket sista meningen).

11 §

I paragrafen regleras sekretessen inom myndighets personaladministrativa verksamhet.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14, 25 a och 25 b §§ SekrL samt om tystnadsplikt i instruktionen för nämnden för vissa omplaceringsfrågor, arbetsordningen för statens personalnämnd och i arbetsordningen för den s. k. omställningsenheten inom statens personalpensionsverk

Promemorieförslaget: 8 kap. 11 §

Myndigheternas personaladministrativa verksamhet rymmer i sig företeelser av skilda slag. I första hand avses frågor som rör t. ex. tjänstetillsättning, löner, rutiner vid ledighet, disciplinära åtgärder, omplacering av personal och upphörande av anställning. Hit hör emellertid också personalvårdande åtgärder i mera avgränsad bemärkelse, såsom psykologisk och social rådgivning för att främja hälsa, arbetstrivsel och effektivitet. För åtgärder av detta slag används vanligtvis uttrycket personalsocial verksamhet.

F. n. gäller sekretess inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet endast i ganska begränsad omfattning. Handlingssekretess föreligger i ärenden om omplacering i samband med omlokalisering eller omorganisation av statlig verksamhet (25 a § SekrL). Sådan sekretess gäller vidare i fråga

om läkarutlåtanden i ärenden om statlig personalpensionering och beträffande handlingar som har upprättats vid psykologisk undersökning i ärende om anställning eller upphörande av anställning hos myndighet eller i ärende om uttagning av anställd hos myndighet till viss utbildning eller tjänstgöring (14 § SekrL). Vidare finns i 25 b § SekrL bestämmelser om sekretess för vissa handlingar med anknytning till personalsocial verksamhet hos utrikesdepartementet, beskickningar och konsulat.

Den reglering som har föreslagits i promemorian innebär en förstärkning av sekretesskyddet i förhållande till gällande ordning. Framför allt gäller detta inom det personalsociala området. Departementsförslaget har utformats i nära överensstämmelse med promemorians förslag. Detta har också fått ett i det stora hela positivt mottagande av remissinstanserna. Från några håll har man dock ifrågasatt om inte förslaget kan leda till vissa gränsdragningsproblem. Vidare har några remissinstanser förordat bl. a. en ytterligare förstärkning av sekretessen i anställningsärenden.

Det är uppenbart att man inte kan införa en sekretessbestämmelse som träffar varje uppgift om enskilds personliga förhållanden inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet. Liksom hittills bör, som också har framhållits i promemorian, en betydande öppenhet råda i varje fall inom de delar av verksamheten som innefattar myndighetsutövning. Enligt min mening kan det således inte komma i fråga att gå ifrån promemorieförslaget om att offentlighet i princip bör råda i tjänstetillsättnings- och disciplinärenden. Det föreligger emellertid ett betydande sekretessintresse i fråga om vissa av de uppgifter om enskildas förhållanden som f. n. saknar sekretesskydd. Det viktigaste exemplet på detta är uppgifter som hänför sig till myndigheternas personalsociala verksamhet.

Inom varje myndighet bedrivs någon form av personalsocial verksamhet. Varje chef kan sägas ha en personalvårdande funktion. Vidare finns vid åtskilliga myndigheter särskilda personalkonsulenter och andra befattningshavare anställda för att syssla med personalsociala frågor. Vidare ligger omfattande personalsociala uppgifter på vissa särskilda myndigheter som sysslar med personaladministrativa frågor för hela den statliga förvaltningens räkning, t. ex. statens personalnämnd och statens personalpensionsverk.

Den personalsociala verksamheten kan ibland bestå enbart av samtal med t. ex. personalkonsulent. I andra fall kan det visa sig nödvändigt med interna kontakter med t. ex. arbetsledare. I ytterligare andra fall kan kontakt behöva tas med någon annan myndighet med särskilda personalsociala uppgifter som statens personalnämnd eller statens personalpensionsverk eller med någon helt utomstående myndighet, t. ex. länsarbetsnämnd, försäkringskassa eller myndighet inom socialvården eller sjuk- och hälsovården.

De uppgifter om enskilda anställda som inhämtats i den nu nämnda verksamheten kan uppenbarligen ofta vara av mycket ömtålig natur. Av denna anledning har i paragrafen tagits in regler om sekretess för sådana uppgifter om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till myndighe-

ternas personalsociala verksamhet. Dessa regler är tillämpliga både i fråga om myndigheternas rent interna personalsociala verksamhet och beträffande sådan personalsocial verksamhet som bedrivs av statens personalnämnd och statens personalpensionsverk eller inom en överordnad myndighet med avseende på personalen vid underordnade myndigheter, t. ex. utrikesdepartementets verksamhet i fråga om personalen vid utlandsmyndigheterna. Bestämmelserna gäller självfallet också för personalsocial verksamhet avseende anställda inom försvarsmakten. Sekretessen i motsvarande verksamhet avseende värnpliktiga regleras däremot i 12 §.

Bestämmelsen i paragrafens första stycke har utformats i anslutning till de regler på utbildningsväsendets område som har tagits upp i 9 § första stycket första meningen och andra stycket. Bestämmelsen ställer sålunda upp ett skydd för uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling eller som finns hos någon av den offentliga förvaltningens särskilda personalvårdsfunktionärer. Vidare föreskrivs att sekretess skall gälla, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men. Ett omvänt skaderekvisit gäller alltså. Sekretessen kommer därigenom att få samma styrka som t. ex. sekretessen inom företagshälsovården.

Beträffande övriga uppgifter inom myndighets personalsociala verksamhet finns i andra stycket en regel som innebär att sådana uppgifter inte får röjas, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Här gäller alltså strängare villkor för sekretess än enligt paragrafens första stycke. Bestämmelsen är tillämplig t. ex. på uppgifter som hänför sig till sådan personalsocial verksamhet som chefer på olika nivåer utövar. Vissa uppgifter som kommer fram vid s. k. planeringssamtal kan således sekretessbeläggas enligt detta stycke.

I tredje stycket har tagits in bestämmelser om sekretess inom vissa andra delar av myndighets personaladministrativa verksamhet. I huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget föreskrivs sålunda generella regler om sekretess för uppgifter om enskilds hälsotillstånd och för sådana uppgifter om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärenden om omplacering eller pensionering av anställda. En förutsättning för denna sekretess är liksom enligt andra stycket att det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Det insynsintresse som föreligger på de berörda områdena tillgodoses vidare genom en regel som tar undan myndighets beslut från sekretessen.

Sekretessen för uppgift om hälsotillstånd kommer att bli tillämplig främst på uppgifter som myndighet inhämtar i samband med anställds sjukledighet. Såvitt gäller sekretessen i ärenden rörande omplacering av anställd innebär bestämmelsen att sekretessen skall avse all omplaccring. Detta har sin grund i bedömningen att sekretessbehovet i princip är detsamma vare sig omplaceringen orsakas av att verksamheten inom anställningsmyndigheten skall förläggas till annan ort eller omorganiseras eller den beror på förhållanden

som kan hänföras till befattningshavaren. Också i de fall där omplacering övervägs t. ex. som ett alternativ till sjukpensionering har den enskilde ett berättigat krav på att de uppgifter om personliga förhållanden som föreligger i ärendet skyddas mot insyn.

Någon motsvarighet till den handlingssekretess som f. n. gäller i fråga om psykologiska undersökningar i bl. a. anställningsärenden har inte föreslagits i promemorian. Användningen av sådana undersökningar i samband med anställning i offentlig civil tjänst synes numera förekomma i ytterst begränsad omfattning. I de fall där psykologiska test förekommer i sådana sammanhang handhas dessutom dessa i regel inte av myndigheten utan av utomstående enskilda organ. Det torde därför inte finnas något behov av att låta sekretessen på det personaladministrativa området omfatta också psykologiska undersökningar.

Som jag tidigare har sagt är det uppenbart att man inte kan införa en sekretessbestämmelse som täcker varje uppgift om anställds personliga förhållanden inom myndigheternas personaladministrativa verksamhet. Med den begränsning som har gjorts i departementsförslaget kan man, såsom också har framhållits under remissbehandlingen, knappast helt undvika att det någon gång kan uppstå tvekan om huruvida viss uppgift hänför sig till personalsocial verksamhet eller till personaladministrativ verksamhet i övrigt. Jag är dock övertygad om att detta i praktiken inte bör leda till svårigheter. En annan sak som också har berörts under remissbehandlingen är den att det t. ex. i ett omplaceringsärende kan förekomma uppgifter som tidigare har lämnats till personalkonsulent. Sådana uppgifter åtnjuter ju i omplaceringsärendet inte längre samma sekretesskydd som tidigare. I omplaceringsärendet gäller den svagare sekretessen enligt paragrafens tredje stycke för alla uppgifter. Lämpligheten av en sådan ordning har satts i fråga. Härom vill jag säga att detta inte är unikt för det område som här är aktuellt. Förslaget till sekretesslag bygger på den principen att sekretessen inte skall följa uppgiften som sådan utan behovet av sekretess för uppgiften skall i stället bedömas utifrån det sammanhang vari uppgiften förekommer.

I enlighet med vad jag tidigare har sagt bör det inte råda någon sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i anställnings- och disciplinärenden. I paragrafens fjärde stycke har det därför också uttryckligen angetts att bestämmelserna i tredje stycket inte gäller i sådana ärenden. En annan sak är att det i t. ex. disciplinärenden kan gälla sekretess på grund av regler till skydd för andra intressen eller på grund av föreskrifterna i 13 kap. 2 § om överföring av sekretess. I vissa anställningsärenden kan sekretess gälla enligt bestämmelserna i 7 kap. 10 §.

12 §

I paragrafens första stycke ges bestämmelser om sekretess i ärende om uttagning av värnpliktig för tjänstgöring och ärende som har samband med

sådan uttagning. Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser om sekretess i personalsocial verksamhet avseende värnpliktiga.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § SekrL (såvitt avser psykologiska undersökningar i samband med inskrivning av värnpliktig), samt om tystnadsplikt i 12 § instruktionen (1966:431) för vapenfrinämnden, 12 § instruktionen (1966:434) för värnpliktsnämnden och i 19 § instruktionen (1971:356) för biståndsutbildningsnämnden

Promemorieförslaget: 8 kap. 12 §

I promemorian har föreslagits att sekretessen i första stycket skulle gälla fyra slag av ärenden: inskrivning av värnpliktiga, befrielse från eller anstånd med värnpliktstjänstgöring, vapenfri tjänst samt antagning till bistånds- och katastrofutbildning.

Under remissbehandlingen har bl. a. värnpliktsverket och värnpliktsnämnden anfört att promemorieförslaget inte i tillräcklig utsträckning ger stöd för sekretess inom myndigheternas verksamhetsområde. Det framhålls att bl. a. ärenden om frikallelse från värnplikt, undantagande från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid och ärenden om ändrad uttagning eller tillhörighet inte har tagits med i förslaget trots att det i dessa ärendetyper också kan förekomma känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Enligt min mening finns det skäl både för att vidga det sekretessbelagda området jämfört med vad som föreslås i promemorian och för att utesluta en del ärendetyper som är sekretessbelagda enligt promemorieförslaget.

Vad först gäller ärende angående inskrivning av värnpliktig är det i regel inskrivningsnämnd som fattar beslut. Den prövningsverksamhet som försiggår vid inskrivning omfattar medicinsk undersökning av hälsotillstånd och fysiska kvalifikationer i övrigt. Dessutom sker psykologisk undersökning. Vissa myndigheter är ålagda att lämna uppgifter som behövs vid inskrivningen. Dessa uppgifter rör delvis integritetskänsliga förhållanden, t. ex. vård i anstalt (se 15–17 §§ kungörelsen/1969:379/ om inskrivning och redovisning av värnpliktiga, 15–17 §§ ändrade senast 1976:423).

F. n. gäller handlingssekretess bara i fråga om psykologiska undersökningar i samband med inskrivning av värnpliktiga. Någon särskild tystnadsplikt angående inskrivningsförrättningar är inte föreskriven, utom så till vida att t. ex. tystnadsplikten för läkare omfattar också vad denne har erfarit vid förrättningen. Däremot gäller tystnadsplikt hos värnpliktsnämnden, som prövar bl. a. besvär över vissa beslut om inskrivning.

Departementsförslagets 7 kap. 1 § är i och för sig tillämplig på bl. a. medicinska undersökningar av det slag som förekommer vid inskrivning av värnpliktiga. Någon motsvarighet till den generella bestämmelsen i LAH om sekretess för psykologiska undersökningar har inte tagits upp i departementsförslaget. Skälen härtill redovisas i motiveringen till 7 kap. 13 §. Att det finns ett behov av sekretess för sådana undersökningar som görs i samband med inskrivning är uppenbart. Genom bestämmelserna i förevarande paragrafs

första stycke åstadkoms sekretess bl. a. i fråga om psykologiska undersökningar, motsvarande den handlingssekretess som nu gäller. För psykologiska undersökningar som sker inom ramen för personalsocial verksamhet avseende värnpliktig gäller sekretess enligt paragrafens andra stycke. Som nämndes förut lämnar bl. a. vårdmyndigheter känsliga uppgifter om värnpliktiga till militära myndigheter. Dessa uppgifter omfattas av sekretess hos ursprungsmyndigheterna. De bör inte vara offentliga, när de förekommer i ärende om inskrivning av värnpliktig. Starka skäl talar därför för en sekretessbestämmelse som tar sikte på ömtåliga uppgifter över huvud taget i detta sammanhang. Det intresse av allmän insyn som finns i dessa ärenden kan tillgodoses genom att besluten undantas från sekretess men också i viss mån genom att bestämmelsen förses med skaderekvisit.

Värnpliktsverket har framhållit att vissa aspiranter till fast anställning vid försvaret före antagningen går igenom särskilda prövningar, som omfattar såväl psykologiska prov som medicinska och andra undersökningar. Verket anser att sekretess bör gälla i dessa ärenden i samma utsträckning som i ärenden om inskrivning av värnpliktiga. Jag delar denna uppfattning.

Enligt bestämmelserna i 3 § värnpliktslagen (1941:967, omtryckt 1969:378, 3 § ändrad senast 1975:555) skall den som av medicinska skäl är oduglig till krigstjänst frikallas från värnpliktens fullgörande. Är värnpliktig av medicinska skäl tillfälligt oduglig till krigstjänst eller om det vid inskrivningsförrättning befinns att den värnpliktiges förutsättningar för fullgörande av tjänst säkrare kan bedömas vid senare tidpunkt skall den värnpliktige enligt 4 § värnpliktslagen undantas från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid. Någon handlingssekretess gäller f. n. inte och tystnadsplikt föreligger endast för värnpliktsnämnden. I promemorian har inte föreslagits någon sekretess för dessa slag av ärenden.

Som har framhållits vid remissbehandlingen är det uppenbart att det i ärenden av det slag som det här är fråga om kan förekomma skyddsvärda uppgifter om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Den nuvarande tystnadsplikten hos värnpliktsnämnden bör därför ges motsvarighet i förevarande paragraf. Sekretessen bör gälla också för uppgifter i allmänna handlingar och vid de andra myndigheter som handlägger dessa ärenden. För att tillgodose insynsintresset bör beslut i ärendena vara offentliga.

Såsom inledningsvis har nämnts har i promemorian sekretess föreslagits gälla i ärenden om befrielse från värnpliktstjänstgöring och om anstånd med sådan tjänstgöring. Liksom i ärende om frikallelse gäller inte någon handlingssekretess i dessa ärenden. Endast hos värnpliktsnämnden finns regler om tystnadsplikt.

I ärenden om anstånd med värnpliktstjänstgöring kan det utan tvekan förekomma för den enskilde ömtåliga uppgifter, t. ex. rörande hälsotillstånd eller familjesociala förhållanden. Sådana uppgifter bör kunna sekretesskyddas, om det finns risk för att den som uppgiften rör lider men om

uppgiften röjs. Sekretessen bör också gälla hos alla de myndigheter som handhar anståndsärenden.

När det sedan gäller ärenden om befrielse från värnpliktstjänstgöring synes behovet av sekretess för där förekommande uppgifter inte vara lika framträdande som i exempelvis anståndsärendena. Befrielse från värnpliktstjänstgöring enligt 5 § värnpliktslagen (5 § ändrad senast 1975:555) kan nämligen komma i fråga huvudsakligen på formell grund. Någon motsvarighet till promemorians förslag till sekretess i denna del bör därför inte tas upp i departementsförslaget.

Vapenfri tjänst i stället för värnpliktstjänstgöring kan komma i fråga, om det kan antas att bruk av vapen mot annan är så oförenligt med den värnpliktiges allvarliga personliga övertygelse att han inte kommer att göra värnplikten, 1 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst (ändrad senast 1978:524). Ärenden om vapenfri tjänst prövas av vapenfrinämnden med regeringen som överinstans. I dessa ärenden kan komma att redovisas uppgifter om enskilds politiska eller religiösa uppfattning eller psykiska problem. Enligt gällande rätt saknas handlingssekretess i fråga om ärenden om vapenfri tjänst. Däremot föreskrivs tystnadsplikt hos vapenfrinämnden. OSK ansåg med viss tvekan att intresset av offentlig insyn i vapenfriärenden väger över behovet av skydd för den enskilde. Någon handlingssekretess på området föreslogs därför inte. De remissinstanser som handhar ärenden om vapenfri tjänst riktade kritik mot OSK:s ställningstagande. Mot promemorieförslaget har däremot inte rests några invändningar under remissbehandlingen.

För min del anser jag att den tystnadsplikt som redan gäller hos vapenfrinämnden bör bibehållas i sak. Det finns också, som har framhållits i promemorian, starka skäl som talar för att införa handlingssekretess i ärenden om vapenfri tjänst. I dessa ärenden kan tämligen ingående redovisas uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Uppenbarligen kan det röra sig om uppgifter som för den enskilde är mycket känsliga och som skulle åtnjuta sekretesskydd i annat sammanhang. Det intresse av offentlig insyn i ärendena, som obestridligen föreligger, synes mig kunna tillgodoses främst genom att besluten undantas från sekretessen. Med hänsyn till det anförda delar jag uppfattningen i promemorian att sekretess bör gälla också i ärenden om vapenfri tjänst.

Det ankommer på arbetsmarknadsstyrelsen att handha och besluta om vapenfri tjänstepliktigs tjänstgöring. Denna tjänstgöring kan ske hos bl. a. statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet. Med anledning av vad vapenfrinämnden har anfört därom vill jag framhålla att arbetsmarknadsstyrelsens och andra myndigheters befattning med saken får anses vara sådan att sekretessen i vapenfriärendet bör gälla också hos dessa myndigheter.

En bestämmelse om sekretess i ärende om antagning till bistånds- och katastrofutbildning har föreslagits i promemorian. Sådan utbildning kan genomgås inte bara inom ramen för värnplikten och den vapenfria tjänsten

utan också helt frivilligt. Även kvinnor kan antas till sådan utbildning. Antagningen till utbildningen föregås av en särskild urvalsprövning genom biståndsutbildningsnämndens försorg. Ingen handlingssekretess gäller, men tystnadsplikt inom nämnden är föreskriven för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Enligt min mening är behovet av sekretess för sådana uppgifter inte tillräckligt för att motivera en sekretessregel.

Som tidigare har nämnts har det under remissbehandlingen framhållits att uppgifter som rör enskilds personliga förhållanden kan förekomma också i ärenden om ändrad uttagning eller tillhörighet, dvs. bl. a. ärenden där värnpliktig av olika skäl begär att få tjänstgöra på annan ort eller vid annat förband än som förut har bestämts. Man har därför föreslagit att sekretessen enligt paragrafens första stycke skulle omfatta även dessa ärendeslag. De uppgifter som enskild lämnar i dessa ärenden får enligt min mening i allmänhet anses vara sådana att det inte finns något framträdande sekretessbehov för uppgifterna. Inte heller för övriga uppgifter som kan förekomma i sådana ärenden anser jag det påkallat med någon sekretessbestämmelse.

Vid remissbehandlingen har från bl. a. civilförsvarsstyrelsen framhållits behovet av sekretess för uppgifter om civilförsvarspliktigas personliga förhållanden. Inte heller här synes behovet tillräckligt för att motivera en sekretessbestämmelse.

Paragrafens första stycke har utformats i enlighet med det anförda. De uppgifter som sålunda sekretessbeläggs är sådana som avser enskilds personliga förhållanden och vilkas röjande kan antas medföra men för den enskilde eller någon honom närstående. Beträffande innebörden av begreppet personliga förhållanden får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3.4). Andra uppgifter om ekonomiska förhållanden än sådana som hänför sig till den enskildes personliga förhållanden kan således inte sekretessbeläggas. I enlighet med vad jag tidigare har sagt undantas beslut i ärende från sekretessen.

Bestämmelser om sekretess i den personalsociala verksamhet som avser myndigheternas anställda återfinns i 7 kap. 11 §. Dessa bestämmelser gäller som redan har nämnts också för de anställda inom t. ex. förvarsmakten. Inom denna bedrivs emellertid också en omfattande personalsocial verksamhet inriktad på de värnpliktiga. Här föreligger uppenbarligen ett sekretessbehov av i huvudsak samma slag som inom myndigheternas personalsociala verksamhet och inom undervisningsväsendets elevvård. Sekretessnivån bör vara densamma som på dessa områden. Paragrafens andra stycke har utformats i enlighet härmed. Bestämmelsen överensstämmer i sak med promemorieförslaget.

13 §

Denna paragraf tar upp bestämmelser om sekretess rörande psykologisk undersökning som utförs för forskningsändamål. Paragrafen har med en

redaktionell jämkning utformats i enlighet med promemorieförslaget.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § SekrL

Promemorieförslaget: 8 kap. 13 §

OSK föreslog ett generellt skydd för psykologiska undersökningar. Med en sådan reglering kan emellertid tvekan uppkomma om detta generella sekretesskydd skall tillämpas i stället för den sekretessbestämmelse som avser ett visst verksamhetsområde, t. ex. yrkesvägledning, arbetsvård eller omskolning. Därför är det lämpligare att låta sekretessregler för särskilda verksamhetsområden – utbildningsväsendet, arbetsmarknadsåtgärder, statlig eller kommunal personalvård etc. – omfatta också psykologiska undersökningar inom dessa sektorer. Vid sidan av sådana sekretessregler behövs det bara en särskild bestämmelse om sekretess beträffande psykologiska undersökningar för forskningsändamål. Mot den bestämmelse härom som har föreslagits i promemorian har det inte förts fram några invändningar under remissbehandlingen.

Mot den nu angivna bakgrunden föreskrivs i paragrafens första stycke sekretess för uppgift hänförlig till psykologisk undersökning som utförs för forskningsändamål. Frånsett att sekretessen inbegriper tystnadsplikt, överensstämmer bestämmelsen i allt väsentligt med gällande rätt. Eftersom det rör sig om fall där offentlighetsintresset är obetydligt och ett slags förtroendesituation föreligger, krävs, liksom enligt gällande rätt, för att en uppgift skall få lämnas ut att det står klart att röjandet kan ske utan men för den som uppgiften rör och hans närstående. Någon ändring i kretsen av skyddade personer medför inte bestämmelsen.

I paragrafens andra stycke anges en tidsgräns för sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling. I likhet med vad som har föreskrivits i motsvarande fall i övrigt i departementsförslaget är gränsen satt till 50 år räknat från handlingens tillkomst.

14 §

I paragrafen meddelas bestämmelser till skydd för utlänningar.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § SekrL

Promemorieförslaget: 8 kap. 14 §

Enligt 14 § SekrL råder en ganska långtgående handlingssekretess i ärenden om utlänningskontroll för enskilds personliga förhållanden. Sekretessen omfattar dock inte myndighets beslut.

Som framhålls i promemorian bör sekretesskyddet för utlänningar förhindra att röjande av uppgift om utlänning leder till skada som just hänger samman med hans särskilda förhållanden som utlänning. Typexemplet är att röjande av uppgifter om politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet. Skadan kan också ha sin upprinnelse i motsättningar mellan olika invandrargrupper. I huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget har i paragrafens första stycke

tagits in en bestämmelse som syftar till ett sekretesskydd med nu angiven innebörd. Förslaget har på den här punkten i allmänhet tagits emot positivt av remissinstanserna.

Bestämmelsen är tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen, låt vara att den torde få sin största betydelse för invandrarverket, polismyndigheterna, utrikesförvaltningen och kommunernas invandrarbyråer. Endast relativt allvarlig skada, "övergrepp eller annat allvarligt men", skall leda till sekretess. Det kan å andra sidan inte krävas någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen skall gälla. Redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig. Skadans särskilda samband med utlänningens ställning har i bestämmelsen uttryckts så att skadan skall vara föranledd av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Med utlänning avses både utländsk medborgare och statslös.

Behovet av sekretesskydd för utlänningar kan emellertid inte anses tillgodosett genom den nu berörda föreskriften. Inom ramen för utlänningskontrollen får främst invandrarverket och polismyndigheterna ingående kännedom om utlänningars och deras anhörigas personliga förhållanden. Dessa uppgifter skall åtnjuta sekretesskydd av samma art som gäller i andra liknande sammanhang. Liksom i promemorieförslaget finns en bestämmelse härom i paragrafens andra stycke.

Med hänvisning till det betydande offentlighetsintresse som föreligger i utlänningsärenden har i promemorian föreslagits ett rakt skaderekvisit som förutsättning för sekretessen enligt andra stycket. Några remissinstanser, däribland statens invandrarverk och utlänningslagkommittén (A 1975:04), har förordat att nuvarande sekretesskydd i 14 § SekrL med ett omvänt skaderekvisit behålls. Att införa en presumtion för offentlighet har ansetts vara djupt olyckligt med hänsyn både till utlänningen och till möjligheterna för utlänningsmyndigheterna att nå fram till riktiga avgöranden i ärendena.

Den myndighetsutövning som sker i utlänningsärenden rör inte sällan frågor som är av stor betydelse för utlänningen. Redan detta gör att intresset av insyn i ärendena är framträdande. Härtill kommer ett allmänt intresse av insyn i invandrarpolitikens praktiska tillämpning.

Mot det offentlighetsintresse som således finns i fråga om utlänningsärenden måste dock ställas det obestridliga behov av sekretess som föreligger för de uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kommer fram. Vissa uppgifter, om t. ex. hälsotillstånd, religiös och politisk uppfattning, är sådana att de också i ett annat sammanhang skulle åtnjuta ett starkt sekretesskydd. Andra uppgifter som hos oss normalt kan anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningen eller för hans närstående i hemlandet. Detta är något som man också måste ta hänsyn till vid utformningen av sekretessbestämmelserna på

området.

Som förut har nämnts gäller f. n. i ärenden om utlänningskontroll handlingssekretess enligt 14 § SekrL med ett omvänt skaderekvisit, dvs. utlämnande av handling får ske endast om trygghet kan anses vara för handen att det kan ske utan risk för skada för den enskilde. Vid avvägningen mellan de motstående intressen som måste beaktas har jag funnit att den sekretessnivå som i dag gäller inte bör ändras. Sekretessen enligt paragrafens andra stycke skall alltså gälla med omvänt skaderekvisit.

I enlighet med vad som har föreslagits i promemorian undantas dock myndighets beslut från sekretessen. Dessa beslut kan emellertid ibland ges skydd enligt paragrafens första stycke, som också i övrigt kan få aktualitet för ärenden om utlänningskontroll jämsides med föreskrifterna i andra stycket. Sekretessen gäller enskilds personliga förhållanden, men kommer härigenom indirekt att skydda vissa uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter (jfr avsnitt 4.3.4).

Sekretessbestämmelsen i andra stycket är tillämplig i verksamhet för kontroll över utlänningar. Härmed avses inte bara förvaltningsärenden om t. ex. visering, bosättningstillstånd, arbetstillstånd, avvisning, förpassning eller utvisning utan också kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. Till verksamhet för kontroll över utlänningar kan däremot inte räknas domstols handläggning i brottmål av fråga om förvisning och inte heller ärenden om svenskt medborgarskap.

Tidsgränsen för handlingssekretessen enligt denna paragraf har i promemorian satts till 50 år. Detta överensstämmer med vad som har föreslagits i andra sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden. Jag har inte funnit skäl att gå ifrån den tidsgräns som har föreslagits.

15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter inom folkbokföringen.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 13 § första stycket SekrL och om tystnadsplikt i 83 § folkbokföringskungörelsen (1967:495, 83 § ändrad senast 1975:777)

Promemorieförslaget: 8 kap. 15 §

I promemorian har föreslagits bestämmelser som innebär att hemlighållande av uppgifter om enskilds personliga förhållanden inom folkbokföringen kan ske såväl i fråga om uppgifter av särskilt ömtålig art som, på grund av speciella omständigheter, i fråga om normalt harmlösa uppgifter. Förslaget, som torde stå i överensstämmelse med gällande rätt beträffande handlingssekretessen på området, har i allmänhet godtagits av remissinstanserna.

Liksom hittills bör huvudregeln vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd eller nationalitet skall vara offentliga. Att förhindra att detta leder till obehörig ADB-registrering ankommer på

datalagstiftningen. I sammanhanget förtjänar erinras om att TF inte ger någon rätt att från myndighet erhålla uppgifter på maskinläsbart medium. Vidare kan hänvisas till det särskilda förbudet att lämna ut uppgift som kan antas bli använd för ADB-behandling i strid med datalagen (se 7 kap. 16 §).

I vissa undantagsfall kan det emellertid vara påkallat att – utöver vad som följer av det sagda – hindra att uppgift som regelmässigt antecknas inom folkbokföringen lämnas ut. Anledning saknas att bryta med den praxis på området som har utvecklats. I enlighet med vad som har föreslagits i promemorian föreskrivs därför i förevarande paragraf att uppgift som förekommer inom folkbokföringen skall kunna hållas hemlig om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning kan vara att uppgifter begärs om utlänningar med viss nationalitet. Tyder omständigheterna på att utlämnande av en dylik förteckning kan leda till aktioner mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga bör utlämnande av det begärda urvalet vägras (jfr vad som sagts om skadebedömningen vid s. k. massuttag i avsnitt 4.3.4). I nu avsedda fall kan f. ö. också en tillämpning av den särskilda sekretessbestämmelsen i 7 kap. 14 § om skydd för utlänningar få aktualitet. Även i andra fall då enstaka uppgift av harmlöst slag begärs utlämnad kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, såsom t. ex. då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personförföljelse.

Paragrafen är givetvis tillämplig också på de mer ömtåliga uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma, såsom framför allt uppgifter om ändrad könstillhörighet men i vissa fall också på uppgifter om börd, omyndighet m. m.

Sekretessen gäller först och främst den egentliga folkbokföringen. Vad som avses därmed följer av 1 § folkbokföringsförordningen (1967:198). Även länsregistreringen enligt 74 § folkbokföringskungörelsen och av riksskatteverket i egenskap av central folkbokföringsmyndighet förda register omfattas naturligtvis också av uttrycket verksamhet som avser folkbokföringen. Sekretessen inom den egentliga folkbokföringen bör emellertid inte kunna kringgås genom att uppgifterna får en vidsträcktare offentlighet i andra register som omfattar befolkningen. Den gäller därför också annat befolkningsregister som baserar sig på uppgifter från folkbokföringsmyndigheterna, t. ex. det ADB-baserade centrala statliga person- och adressregister, SPAR, vars inrättande riksdagen beslutade i december 1976. Det register över befolkningen som rikspolisstyrelsen för på mikrofiche, riksförsäkringsverkets register över befolkningen och statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen, s. k. RTB-register, träffas också av sekretessbestämmelsen i förevarande paragraf. Anmärkas bör att i de två sistnämnda fallen gäller sekretess också enligt andra bestämmelser i lagen (se 7 kap. 7 § resp. 9 kap. 4 §). Frågan om utlämnande av uppgift ur registret

måste i sådant fall prövas i första hand enligt den andra sekretessbestämmelsen.

Även om ett befolkningsregister inte omfattar hela landet utan bara befolkningen i ett visst område, t.ex. ett landstingsområde, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på sådant register. Däremot avses bestämmelsen inte gälla register som omfattar visst begränsat urval av befolkningen, såsom register hos exempelvis centrala studiestödsnämnden, centralnämnden för fastighetsdata och liknande.

16 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om förbud i vissa fall att lämna ut personuppgifter i personregister.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 13 § andra stycket SekrL

Promemorieförslaget: 8 kap. 16 § tredje stycket

Bestämmelserna i 8 kap. 16 § första och andra styckena promemorieförslaget om sekretess hos datainspektionen och vissa andra myndigheter har tagits in i 9 kap. 6 resp. 7 §§.

Enligt 13 § andra stycket SekrL råder f. n. i två fall generellt förbud att lämna personuppgift från persondataregister. Dels får uppgift inte lämnas ut om det finns anledning anta att den skall användas för ADB-behandling i strid med datalagen. Dels får den inte lämnas ut om det kan antas att den blir föremål för ADB-behandling utomlands och att detta medför otillbörligt intrång i personlig integritet. I det senare fallet ankommer det på datainspektionen att pröva frågan om utlämnande. Regler av motsvarande innebörd för annan registeransvarig än myndighet finns i 11 § datalagen.

Promemorieförslaget innebär att de angivna bestämmelserna i SekrL i sak förs över till den nya sekretesslagen. Mot förslaget har i allmänhet inte förts fram några invändningar under remissbehandlingen. För egen del ansluter jag mig till promemorieförslaget. Förevarande paragraf har därför utformats i huvudsaklig överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i promemorian.

I paragrafen används, liksom i andra paragrafer, uttrycket sekretess "gäller för . . . uppgift". Vid en riktig tillämpning av skaderekvisiten leder bestämmelserna dock inte till någon tystnadsplikt i vanlig mening. Risk för skada som anges i bestämmelserna aktualiseras nämligen i praktiken bara vid massuttag i någon form av uppgifter från registret.

När det gäller det i andra stycket stadgade förbudet att lämna ut uppgift om det kan befaras att denna används för ADB-behandling i utlandet på sätt som innebär otillbörligt intrång i personlig integritet bör här framhållas att bestämmelsen inte är avsedd att hindra uppgiftsutlämnande till utländsk myndighet med stöd av bestämmelser i författning. Som framgår av det som har sagts i motiven till 1 kap. 3 § är den nya sekretesslagen inte direkt tillämplig i fråga om utbyte av uppgifter mellan svensk och utländsk

myndighet. Utlämnande av hemlig uppgift till myndighet i utlandet eller till mellanfolklig organisation får alltså ske på i huvudsak samma sätt som hittills. Det sagda innebär att myndighet, såsom t. ex. rikspolisstyrelsen, som har en författningsreglerad skyldighet att till utländsk myndighet redovisa vissa registeruppgifter kan göra detta utan hinder av förevarande bestämmelse.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller såväl uttag på maskinläsbart medium som uttag på lista eller vanlig handling. Bestämmelserna måste därför också tas in i sekretesslagen. Förordnande som bara innebär begränsning av möjligheten att lämna ut ADB-upptagning på maskinläsbart medium eller genom linjeanslutning till dator eller terminal utgör nämligen, som framgår av 2 kap. 13 § TF, inte någon begränsning i rätten att få ut allmänna handlingar. Det är inte heller i övrigt att se som ett beslut om sekretess. Datainspektionens befogenhet enligt datalagen att besluta sådana begränsningar behöver därför inte stöd i sekretesslagen. Angående datainspektionens möjlighet att ge föreskrift om utlämnande – även på konventionell väg – av annars hemlig personuppgift från myndighets ADB-register till annan myndighet finns en bestämmelse i 14 kap. 3 § andra stycket departementsförslaget.

17 och 18 §§

I förevarande paragrafer behandlas sekretessen för uppgifter som finns i vissa särskilda register. Det rör sig i huvudsak om uppgifter som har anknytning till brott.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 11 § och 12 § fjärde stycket SekrL och om tystnadsplikt i 10 § lagen (1965:94) om polisregister m. m.

Promemorieförslaget: 8 kap. 17 och 18 §§

17 §

Bestämmelsen i första stycket, som svarar mot 11 § första stycket SekrL, föreskriver sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister. Promemorieförslaget har i denna del i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Paragrafens första stycke har också utformats i huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget.

Med allmänt kriminalregister förstås här register som avses i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister (ändrad senast 1977:1031) och med polisregister register enligt lagen om polisregister m. m. Sekretessen gäller både hos den registerförande myndigheten, vanligen rikspolisstyrelsen, och hos andra myndigheter som kan göra uttag ur registret, t. ex. lokala polismyndigheter med terminaler anslutna till rikspolisstyrelsens datoranläggning. Med den valda avfattningen är även uppgifter som har förts av ur

registret sekretessbelagda. Lämnas en registeruppgift ut till myndighet följer sekretessen uppgiften dit bara i den mån detta följer av bestämmelserna om överföring av sekretess i bl. a. 13 kap.

Föreskrifter om utlämnande av uppgifter från register till myndighet och enskild finns i de nyss nämnda lagarna och i förordningar som har stöd i dessa, dvs. kriminalregisterkungörelsen (1973:58, ändrad senast 1977:1104), polisregisterkungörelsen (1969:38, omtryckt 1977:1105, ändrad senast 1978:147) och personalkontrollkungörelsen (1969:446, ändrad senast 1976:110). I promemorieförslagets första stycke anges att i fråga om utlämnande av uppgift gäller, utöver 2 kap. sekretesslagen, de föreskrifter som nu har nämnts. Från bestämmelserna i 2 kap. görs dock vissa undantag.

Enligt min mening är det mest ändamålsenligt att låta frågan om utlämnande av uppgift ur register regleras uteslutande i de särskilda registerförfattningarna. Bestämmelserna i 14 kap. departementsförslaget, som svarar mot 2 kap. promemorieförslaget, bör alltså inte vara tillämpliga i fråga om sekretessen enligt förevarande paragraf. Departementsförslaget har utformats i enlighet med det anförda. De ändringar i registerförfattningarna som är nödvändiga får göras i samband med följdlagstiftningen till den nya sekretesslagen. Därvid får övervägas om det bör införas en motsvarighet till den föreskrift i promemorieförslaget som innebär att den registrerade har rätt att ta del av registeruppgift om sig själv bara på sådant sätt att han inte kommer att förfoga över något bevis om registrets innehåll.

18 §

I denna paragraf ges bestämmelser som svarar mot 11 § andra och delvis fjärde styckena SekrL. Paragrafen avser alltså sekretess i annan verksamhet, som avser förande av eller uttag ur register angående brott m. m., än som regleras i 17 §.

I promemorian föreslås sekretess för uppgifter i rättsväsendets informationssystem, för belastningsuppgift i körkortsregistret och för uppgift i särskilt register som författningsenligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförseelse. Promemorieförslaget har i allmänhet lämnats utan erinran under remissbehandlingen. En viss utvidgning av det sekretessbelagda området har dock förordats. För min del har jag dock inte funnit skäl att i sak frångå promemorieförslaget. Föreskriften om att den s. k. generalklausulen inte gäller saknar dock motsvarighet i departementsförslaget. Utrymmet för tillämpning av denna klausul torde emellertid bli mycket begränsat.

Punkt 1 rör sekretess för uppgifter i rättsväsendets informationssystem. Sekretessen gäller hos rikspolisstyrelsen. Uppgifter som har lämnats till allmänt kriminalregister eller polisregister men som ännu inte har tillförts registret omfattas av sekretess enligt denna punkt. Till myndighet kan

uppgift lämnas med stöd av kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (omtryckt 1971:825, ändrad senast 1978:367), strafföreläggandekungörelsen (1970:60, ändrad senast 1977:411) och ordningsbotskungörelsen (1968:199, ändrad senast 1977:38).

I *punkt 2* finns bestämmelser om sekretess för belastningsuppgifter som har tillförts körkortsregistret. Till sådana uppgifter hör dels uppgifter om vissa åtgärder som har samband med brott och nykterhetsvård, dels vissa medicinska uppgifter. Bestämmelser om utlämnande till myndighet finns i förordningen (1976:807) om utlämnande av belastningsuppgifter ur körkortsregistret (ändrad senast 1977:1111). Utlämnande till enskild, dvs. till den som uppgiften rör, kommer framdeles att regleras av bestämmelserna i 14 kap. 4 § (jfr också regeringens dispensbefogenhet enligt 14 kap. 8 § i fråga om utlämnande till annan enskild).

Den kategori av register som avses i *punkt 3* beskrivs i 11 § fjärde stycket SekrL som "särskilt register som hos myndighet föres angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tilldelats underlydande personal". Ett sådant register är militärt straffregister, ur vilket uppgifter får lämnas till myndighet och enskild enligt kungörelsen (1948:691) angående den militära rättsvården (ändrad senast 1976:920). Liksom i närmast föregående punkt kommer framdeles utlämnande till enskild av uppgift ur det militära straffregistret att regleras av bestämmelserna i denna lag. En viss ändring i kungörelsen är nödvändig såvitt gäller regeringens befogenhet att medge tillstånd till utlämnande av uppgift till myndighet och enskild (jfr 61 § andra stycket, ändrad senast 1975:1301). En förutsättning för att sekretess skall gälla för uppgift i register som avses i denna punkt är att registret förs författningsenligt. Genom detta krav blir det möjligt att få kännedom om vilka register som förs och vilka uppgifter som registreras. Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen vill jag tillägga att bestämmelsen i denna punkt givetvis också tar sikte på register som förs centralt för viss förvaltning.

I paragrafens andra stycke har tagits in en bestämmelse som saknar motsvarighet i promemorieförslaget. Den innebär att de uppgifter som finns hos rikspolisstyrelsen i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot inte omfattas av sekretessen enligt första stycket 1 (jfr 9 kap. 18 § första stycket 2). Undantagsbestämmelsen tar sikte på de handlingar i ärendet som finns hos rikspolisstyrelsen, såsom t. ex. godkännanden som har kommit in dit från de misstänkta. Motsvarande uppgifter i rättsväsendets informationssystem berörs däremot inte av bestämmelsen.

I 17 och 18 §§ saknas motsvarigheter till de sekretessregler som finns i 11 § tredje och delvis fjärde styckena samt i 12 § fjärde stycket SekrL.

Bestämmelsen i 11 § tredje stycket SekrL om vissa domar avseende straff som ådömts svensk medborgare i utlandet torde sakna självständig betydelse vid sidan av föreskrifterna om sekretessen i fråga om allmänt kriminalregister och polisregister m. m. Liksom promemorieförslaget saknar därför departe-

mentsförslaget en direkt motsvarighet till bestämmelsen.

I 11 § fjärde stycket SekrL behandlas bl. a. sekretessen för uppgifter i det av riksskatteverket förda straffregistret rörande fylleri och vissa andra brott. De bestämmelser som reglerade förande av detta register och utlämnande av uppgifter därur – förordningen (1955:513) om register rörande vissa alkoholbrott m. m. – upphörde att gälla vid utgången av år 1977 (SFS 1977:995). Registret skall förstöras efter utgången av år 1982. Någon regel i den nya sekretesslagen behövs därför inte. Däremot bör sekretess alltjämt gälla för de uppgifter som tidigare har insamlats. En bestämmelse därom har tagits in i punkt 5 i övergångsbestämmelserna.

I 12 § fjärde stycket SekrL finns bestämmelser om sekretess för bl. a. uppgifter om den som häktats eller dömts för brott när uppgifterna har tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationssystem. Sekretessen för sådana uppgifter regleras i 7 kap. 21 § departementsförslaget.

19 och 20 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om sekretess inom polisväsendet för sådan verksamhet som ligger vid sidan om den rent brottsförebyggande.

Gällande rätt: regler om tystnadsplikt i 13 § polisinstruktionen (1972:511)

Promemorieförslaget: 8 kap. 19 §

Verksamheten inom polisväsendet är utomordentligt vittförgrenad. Åtskilliga av de sekretessbestämmelser som tas upp i den nya sekretesslagen har betydelse också för uppgifter inom polisväsendet. Här kan nämnas de bestämmelser som avser rikets säkerhet (2 kap. 1 § andra stycket och 2 §), förundersökning, brottsförebyggande verksamhet m. m. (5 kap. 1 § och 9 kap. 17 §), säkerhets- och bevakningsåtgärder (5 kap. 2 §), åtgärder med ändamål att förhindra rymning eller fritagning (5 kap. 4 §), utlänningar (7 kap. 14 §) samt bestämmelser om uppgifter som har tillförts register (7 kap. 17 och 18 §§). I förevarande paragrafer regleras den sekretess för polisväsendets del som härutöver behövs.

F. n. föreligger inom polisväsendet en allmän tystnadsplikt utan motsvarande handlingssekretess. I 13 § polisinstruktionen föreskrivs således att polisman inte obehörigen får yppa vad han har fått veta i tjänsten om det är av sådan beskaffenhet att det av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen inte bör komma till utomståendes kännedom.

Intresset av allmän insyn gör sig uppenbarligen gällande i särskilt hög grad i fråga om verksamhet av det slag som bedrivs av polisen. Det är därför inte lämpligt att behålla en sekretess motsvarande den som finns i 13 § polisinstruktionen. Detta gäller även om sekretessen bara skulle ha formen av tystnadsplikt. Det kan f. ö. erinras om att en regel om enbart tystnadsplikt är

besvärlig att tillämpa i de fall där de åsyftade uppgifterna också kan förekomma i allmänna handlingar.

Som har nämnts i det föregående tillgodoses sekretessbehovet för polisväsendet i stor utsträckning av andra bestämmelser i departementsförslaget. För att de enskilda som berörs av polisens verksamhet skall få ett tillfredsställande sekretesskydd krävs emellertid en kompletterande reglering i fråga om vissa särskilda polisuppgifter. Bestämmelser härom tas upp i förevarande paragrafer. Med anledning av de synpunkter som har kommit fram under remissbehandlingen har det sekretesskyddade området vidgats något (19 § första stycket 2 och 3 samt 20 §).

19 §

Av 2 § polisinstruktionen följer att polisen som ett led i sin skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet skall lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Polisen skall också enligt 3 § fortlöpande samarbeta med bl. a. socialvårdsmyndigheterna och ofördröjligen underrätta sådan myndighet när polisen får kännedom om förhållanden som bör föranleda åtgärd av myndigheten.

Den uppgift till hjälp för enskilda som polisen sålunda har sträcker sig över vida områden och har stor betydelse. Polisens möjligheter att fylla sin hjälpande funktion förbättras uppenbarligen om de enskilda som berörs kan påräkna diskretion. Samtidigt är intresset av insyn rörande den enskildes förhållanden på detta område i regel begränsat. Bestämmelsen i *punkt 1* är utformad med utgångspunkt häri.

För sekretess krävs att det är fråga om verksamhet som har ren hjälp- eller biståndskaraktär. Det kan exempelvis gälla att avvärja ett självmord eller att hjälpa någon till sjukvård. Ett annat exempel är att kontakt förmedlas med social myndighet för att möjliggöra hjälpverksamhet från dennas sida. Sekretessbestämmelsen kan vara tillämplig även när hjälpverksamhet har visst samband med en åtgärd som har karaktär av myndighetsutövning. Sekretess enligt punkt 1 gäller sålunda i fråga om uppgifter som hänför sig till hjälpåtgärder av det slag som avses i 7 § andra stycket lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m. m.

Som framgår av vad som redan har sagts är meningen inte att bestämmelsen i punkt 1 skall hindra polisen från att i hjälpsyfte ta kontakt med andra myndigheter. I de fall där ett uttryckligt medgivande från den hjälpbehövandes sida inte föreligger torde reglerna i 14 kap. 3 § första stycket ge tillräckligt stöd för att vidarebefordra uppgifter av det slag som avses i bestämmelsen. Ibland kan kontakten sannolikt tas utan att någon sekretessbelagd uppgift över huvud taget behöver röjas.

I åtskilliga författningar finns föreskrifter om skyldighet för polisen att lämna handräckning åt annan myndighet för verkställighet av myndighetens beslut. Av särskild betydelse är härvid polisens verksamhet beträffande

administrativa frihetsberövanden enligt lagstiftningen om viss sluten psykiatrisk vård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och om vård av unga utan samtycke på socialtjänstens område. För de myndigheter som beslutar om frihetsberövande inom dessa områden gäller enligt 7 kap. 1 och 4 §§ sekretess utom såvitt avser själva beslutet. Enligt promemorieförslaget skulle dess motsvarande bestämmelser omfatta också polisens medverkan vid sådana administrativa frihetsberövanden. Att det i dessa fall bör gälla sekretess också för polisen synes mig helt naturligt. För att åstadkomma en viss systematisering och förenkling anser jag att de bestämmelser som sålunda behövs bör finnas i förevarande paragraf. I *punkterna 2 och 3* har därför tagits in bestämmelser om sekretess i ärende om omhändertagande eller handräckning på de områden som nyss har nämnts.

I de övriga punkterna ges sekretesskydd för uppgifter som också de har samband med vissa tvångsåtgärder. I *punkt 4* föreskrivs således sekretess i ärenden som avses i 21 kap. föräldrabalken, dvs. hämtning av barn. I *punkt 5* återfinns en regel om utredning enligt 6 § andra stycket lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande. Denna bestämmelse får självständig betydelse i fall där omhändertagandet görs på sådan grund att sekretessreglerna i 9 kap. 17 § inte är tillämpliga, nämligen omhändertagande av den som genom sitt uppträdande stör allmän ordning eller utgör en omedelbar fara för denna.

Som en förutsättning för sekretess i alla de nu angivna fallen gäller att det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

20 §

I 7 kap. 6 § finns bestämmelser om sekretess inom sjukvården och socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga från enskild. Under remissbehandlingen har det framhållits att anmälningar av det slag som det här gäller ofta görs till polismyndighet och att motsvarande bestämmelser därför bör finnas också för polisen.

Polisens ingripande mot missbrukare av skilda slag eller mot psykiskt sjuka kan ofta sägas ske även i brottsförebyggande syfte. Sekretess för anmälan eller utsaga från enskild gäller då redan på grund av bestämmelserna i 9 kap. 17 § första stycket 2. Det behov av sekretess för enskilds anmälan m. m. som här föreligger gäller därför ett ganska begränsat område. En bestämmelse i saken torde behövas bara för ärende om omhändertagande enligt nuvarande 7 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Förevarande paragraf upptar en bestämmelse härom. I övrigt får jag hänvisa till vad jag har anfört under 7 kap. 6 §.

21 §

Paragrafen rör sekretess inom kriminalvården.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 12 § SekrL samt i fråga om

tystnadsplikt 16 § instruktionen (1964:628) för övervakningsnämnderna, 33 § kungörelsen (1964:632) med vissa bestämmelser om vård i frihet av dem som dömts till påföljd för brott, 16 § instruktionen (1965:633) för de centrala nämnderna inom kriminalvården och 35 § instruktionen (1974:555) för kriminalvårdsverket

Promemorieförslaget: 8 kap. 20 §

Gällande regler om tystnadsplikt inom kriminalvården avser allmänt enskilds personliga förhållanden. Handlingssekretessen är i förhållande härtill så till vida begränsad som den omfattar endast inom kriminalvården upprättade handlingar, bortsett från uppgifter som har tillförts kriminalvårdsstyrelsens register inom RI-systemet (12 § fjärde stycket SekrL).

Enligt promemorian bör en gemensam sekretessregel till skydd för enskilda som behandlas inom kriminalvården tillgodose två huvudintressen. Det ena intresset är att ingenting bör lämnas ut till utomstående angående klienterna som kan försvåra deras rehabilitering. Från denna synpunkt anses det angeläget att såvitt möjligt hemlighålla bl. a. vad klienten har dömts för och påföljden. Att uppgifter härom återfinns i handling som är offentlig på annat håll, t. ex. vid domstol, bör inte leda till annan bedömning. Kontrollen över att rättskipningen bedrivs korrekt kan utövas vid domstolarna med stöd av där gällande, långtgående offentlighet.

Däremot är det enligt promemorian angeläget att beslut inom kriminalvården som närmare bestämmer omfattning och innehåll i en ådömd påföljd blir tillgängliga för offentligheten. Detta är det andra intresse som bör tillgodoses vid sekretessregelns utformning. Särskilt den slutna kriminalvården bör vara underkastad offentlig insyn till stöd för kontroll och allmän debatt kring kriminalpolitikens mål och medel.

Med utgångspunkt i dessa överväganden föreslås i promemorian som huvudregel att sekretess inom kriminalvården skall gälla för uppgifter om klienternas person, om röjande kan antas lända till men för klienten eller närstående. Också fara för den personliga säkerheten – för t. ex. intagen eller vårdare – bör leda till sekretess. Regeln skall inte hindra att kriminalvårdspersonalen tar kontakt med utomstående för att hjälpa en klient, men därvid bör iakttas största möjliga diskretion angående dennes bakgrund. Den föreslagna regeln omfattar också till kriminalvårdsmyndighet inkomna handlingar, t. ex. domar.

Sekretessen tar enligt promemorieförslaget sikte på den som har dömts att *undergå kriminalvård* – vare sig det är fråga om vård i anstalt *eller* i *frihet*. Formuleringen ger sekretesskydd bl. a. i ärenden om uppskov med verkställighet. Även uppgifter i ärenden om åtgärder mot samhällsfarlig asocialitet omfattas av skyddet. Den som är häktad skyddas genom bestämmelserna i 10 kap. 19 § promemorieförslaget.

I promemorieförslaget görs en reservation för beslut av de centrala nämnderna inom kriminalvården och av övervakningsnämnd. Detta stämmer med gällande rätt. Undantaget från sekretessen föreslås emellertid

för framtiden gälla också beslut av kriminalvårdsstyrelsen och beslut som i annat fall fattas enligt gällande lagstiftning om kriminalvård i anstalt, f. n. lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (ändrad senast 1976:506). Beslut om tillämpningen av denna lag fattas i vissa fall av övervakningsnämnd eller central nämnd och i övriga fall av kriminalvårdsstyrelsen. Regeringen kan dock förordna om överföring till tjänsteman inom kriminalvården av övervakningsnämnds befogenhet och, med vissa undantag, av kriminalvårdsstyrelsens befogenhet (jfr kungörelsen /1974:248/ med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen /1974:203/ om kriminalvård i anstalt /omtryckt 1977:1143/). Beslut enligt lagen kan avse sådant som anstaltsplacering, avskiljande av intagen från andra intagna, granskning av brev, permissioner och disciplinär bestraffning. Den föreslagna regeln medför också offentlighet för kriminalvårdsstyrelsens beslut enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. (ändrad senast 1976:375).

Enligt 2 kap. 10 § promemorieförslaget (14 kap. 4 § departementsförslaget) gäller sekretess till förmån för enskild inte i förhållande till denne och kan helt eller delvis efterges av honom. Enligt promemorian bör det inte komma i fråga att under hänvisning enbart till en intagens eget bästa undanhålla honom t. ex. hans behandlingsjournal. Något undantag från 2 kap. 10 § promemorieförslaget föreslås därför inte. Journalen kan däremot hållas hemlig också för den som avses därmed, om det skulle kunna innebära fara för annans säkerhet att innehållet lämnas ut. I sådant fall är det den vars säkerhet är i fara som skyddas av sekretessen. Ingår handlingen i ärende med den intagne som part, krävs emellertid särskilt starka skäl för att sekretessen skall kunna upprätthållas mot honom (2 kap. 12 § promemorieförslaget, jfr 14 kap. 5 § departementsförslaget). Den intagne anses dock inte vara part i ett ärende bara därför att han är föremål för kriminalvård.

I huvudsak har förslaget inte mött någon kritik under remissbehandlingen, och departementsförslaget överensstämmer i stort sett med promemorieförslaget.

Liksom i promemorieförslaget uppställs som huvudregel att sekretess skall gälla inom kriminalvården för uppgift om klients personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Även t. ex. en dom av allmän domstol kan vara sekretessbelagd enligt denna huvudregel. Detta är i och för sig ingen nyhet. Redan gällande rätt innebär att uppgifter som är tillgängliga hos allmän domstol kan vara hemliga när de finns hos annan myndighet. Även uppgifter i det centrala kriminalvårdsregistret faller under huvudregeln. Detta hindrar inte att det kan vara lämpligt att man författningsreglerar uppgiftslämnandet myndigheter emellan såvitt angår uppgifter i registret. Denna fråga får övervägas under följdlagstiftningsarbetet.

På samma sätt som i promemorieförslaget skyddas, förutom den intagne som en viss uppgift rör och hans närstående, också andra intagna, vårdare och andra personer vilkas personliga säkerhet skulle kunna sättas i fara om en

uppgift lämnas ut. Skaderekvisitet i den del som skyddar den senare personkretsen har utformats med 7 kap. 6 § departementsförslaget som förebild. Detta innebär att fara för också annat allvarligt men än våld kan vara grund för sekretess.

Varken promemorieförslaget eller departementsförslaget upptar någon särskild regel om vilken myndighet som prövar fråga om utlämnande av uppgift till enskild. På denna punkt föreligger en avvikelse från gällande rätt. Enligt 12 § SekrL skall utlämnandefråga prövas av kriminalvårdsstyrelsen, såvitt angår handling hos myndighet inom kriminalvården. Denna ordning, som infördes när den tidigare gällande absoluta handlingssekretessen den 1 januari 1978 ersattes av en sekretess med skaderekvisit, har visat sig medföra vissa praktiska svårigheter och har därför inte behållits i den nya sekretesslagen.

22 §

I paragrafen finns bestämmelser om viss sekretess hos domstol i brottmål m. m.

Gällande rätt: 10 §, 14 § (handlingar som av läkare etc. har upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol) och 36 § SekrL samt 5 kap. 1 § RB

Promemorieförslaget: 8 kap. 21 §

I 5 kap. 1 § tredje stycket RB föreskrivs f. n. att i brottmål domstolsförhandling som angår personundersökning, sinnesundersökning eller annan utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt skall äga rum inom stängda dörrar när skäl är därtill. Enligt 36 § SekrL är det i dag möjligt att sekretessbelägga sådan utredning som har företetts eller är avsedd att företes vid en förhandling inom stängda dörrar. En sådan handlingssekretess anses i promemorian i vissa situationer vara behövlig. Eftersom enligt promemorian all handlingssekretess vid domstol skall bygga på materiella lagbestämmelser om sekretess, föreslås en sekretessbestämmelse som svarar mot den nyssnämnda möjligheten att i anknytning till en förhandling inom stängda dörrar sekretessbelägga utredning om den tilltalades personliga förhållanden.

Promemorieförslagets bestämmelse tar, liksom den nuvarande föreskriften om förhandlingssekretess, sikte på varje slag av utredning rörande den tilltalades personliga förhållanden som i brottmål kan förekomma vid domstol. De uppgifter beträffande vilka sekretess kan ifrågakomma har emellertid begränsats till uppgifter om sjukdom eller andra ömtåliga personliga förhållanden. Dessutom uppställs ett skaderekvisit. Enligt promemorian blir genom dessa begränsningar området för sekretess mindre än vad som f. n. följer av ordalagen i 5 kap. 1 § RB. Det anses emellertid i allt väsentligt sammanfalla med det område där sekretess nu medges i praxis. Utanför området för sekretess avses falla bl. a. uppgifter i kriminalregisterutdrag e. d.

som lämnar upplysning om brott som den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till.

I promemorian anförs att uppgifter om sjukdom eller andra ömtåliga personliga förhållanden som rör den tilltalade i första hand torde komma fram vid sådan utredning som avses i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål (ändrad senast 1975:720). Som exempel på utredning om den tilltalades personliga förhållanden nämns också rättspsykiatrisk undersökning.

Uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden kan också förekomma i de förundersökningshandlingar, som i samband med åtal tillställs domstolen. Även för uppgifter i dessa handlingar kan sekretess gälla vid domstolen enligt promemorieförslaget.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen i promemorieförslaget har inte begränsats till brottmål. Lagrummet omfattar också andra mål eller ärenden vari utredning sker enligt föreskrifterna om förundersökning i brottmål. Som exempel på sådana mål och ärenden nämns mål om intagning i arbetsanstalt enligt lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet (ändrad senast 1973:919) samt ärenden om utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (ändrad senast 1975:292). Vad som i promemorian sägs om den tilltalade äger i mål och ärenden som inte utgör brottmål tillämpning på den som avses med den utredningen.

Behov av sekretess för ömtåliga uppgifter av personlig natur som framkommer vid förundersökning och personundersökning i brottmål eller i andra mål eller ärenden som avses i detta sammanhang föreligger enligt promemorian inte bara vid domstol. För förundersökningens vidkommande behövs en motsvarande sekretess hos de olika myndigheter som tar befattning med förundersökningen. Vid en personundersökning behövs likaledes en sekretess för uppgifter av nu ifrågavarande natur inte bara vid domstolen utan också vid de myndigheter som är verksamma i samband med personundersökningen. Promemorieförslaget upptar en regel som tillgodoser också de nu angivna behoven av sekretess.

Remissinstanserna har i det stora hela godtagit promemorieförslaget, bortsett från att de har gjort vissa detaljanmärkningar. Också jag kan i huvudsak ansluta mig till promemorieförslaget. Den i departementsförslaget upptagna paragrafen överensstämmer därför i huvudsak med promemorieförslaget.

Enligt första stycket gäller sekretessen vid domstol i brottmål och de andra mål och ärenden som promemorieförslaget omfattar. De uppgifter som avses med sekretessbestämmelsen beskrivs som uppgift om någons sjukdom eller annat ömtåligt personligt förhållande.

Förutom att uppgifterna skall avse ömtåliga personliga förhållanden krävs att uppgifterna framkommer vid utredning rörande tilltalads eller motsvarandes levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt. Som

exempel nämns personundersökning och rättspsykiatrisk undersökning. Däremot nämns inte som i promemorieförslaget förundersökning särskilt. Som har påpekats under remissbehandlingen skulle ett omnämnande av förundersökning kunna leda till den missuppfattningen att omständigheter av personlig natur som över huvud taget framkommer vid förundersökning skulle kunna vara sekretessbelagda enligt förevarande paragraf. Vad som åsyftas är endast sådana uppgifter som framkommer under förundersökning och som är avsedda för att användas vid domstol för dess bedömning av påföljdsfrågan. Denna typ av uppgifter ryms under uttrycket "annan sådan utredning" i departementsförslaget. Departementsförslagets skaderekvisit överensstämmer i sak med promemorieförslagets.

Andra meningen i första stycket innehåller en regel om sekretess hos annan myndighet än domstol för uppgifter av det slag som avses i första meningen. Vad som åsyftas är främst myndigheter som är verksamma i samband med personundersökning och liknande. Till skillnad mot promemorieförslaget avser regeln inte andra myndigheters befattning med förundersökning. För förundersökningens del ges bestämmelser om sekretess i 9 kap. 17 och 18 §§ departementsförslaget. Något behov av en bestämmelse också i förevarande paragraf om sekretess för uppgifter i förundersökning har inte ansetts föreligga.

23 §

Paragrafen avser sekretess i nådeärenden.

Gällande rätt: 12 § och 14 § (handlingar som av läkare etc. upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol) SekrL

Promemorieförslaget: 8 kap. 22 §

Departementsförslaget överensstämmer i stort sett med promemorieförslaget, som i allt väsentligt har lämnats utan erinran av remissinstanserna.

I ärenden angående nåd kan förekomma uppgifter om någons sjukdom eller andra ömtåliga personliga förhållanden som är av den naturen att deras röjande kan antas medföra men för den om vars benådning är fråga eller annan enskild. Det kan härvid vara fråga om uppgifter som är hämtade från utredningen i rättegången mot den dömde. Det kan emellertid också röra sig om uppgifter som lämnas i nådeansökningen eller bifogas denna och som inte har åberopats tidigare. Av intresse i sammanhanget är också att enligt lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål möjlighet finns att i ärende angående nåd förordna att personundersökning skall äga rum eller läkarintyg anskaffas enligt vad som sägs i den lagen. Hur än de ömtåliga uppgifterna aktualiseras i nådeärendet blir de sekretesskyddade enligt denna paragraf.

I nådeärenden kan uppgifter lämnas om någons sjukdom eller andra ömtåliga personliga förhållanden inte bara i fråga om den person vars

benådning övervägs utan också i fråga om annan person. Även en närstående till den som uppgiften rör kan lida men om uppgiften röjs. I såväl det ena som det andra fallet är sekretess möjlig.

Med den föreslagna avfattningen gäller sekretessen inte bara hos den beslutande myndigheten, dvs. regeringen, utan också hos de myndigheter som avger yttrande eller verkställer utredning i ärendet.

Att som en remissinstans har förordat införa sekretess i ärenden enligt avskrivningskungörelsen (1965:921, ändrad senast 1974:882) har inte ansetts påkallat.

24 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i den verksamhet som bedrivs av dialekt- och ortnamnsarkiven samt svenskt visarkiv (DOVA).

Gällande rätt: 13 a § SekrL

Promemorieförslaget: 8 kap. 23 §

DOVA har till uppgift att samla in, bevara, bearbeta och ge ut material om dialekter, ortnamn, visor, folkmusik och folkminnen. I verksamheten ingår att spela in svenska dialekter och folkminnen på olika medier. Syftet med inspelningarna är vetenskapligt. Sekretessregeln avses garantera dem, som ställer sig till förfogande för inspelningarna, att dessa inte blir allmänt tillgängliga (jfr prop. 1974:103 s. 18 ff).

Föreskrifterna ansluter nära till gällande bestämmelser om handlingssekretess. Jämfört med promemorieförslaget, som i allt väsentligt har lämnats utan erinran under remissbehandlingen, har bara smärre jämkningar gjorts. Bl. a. anges syftet med upptagningarna som "vetenskapligt ändamål" i stället för "forskningsändamål" för att det klart skall framgå att också inspelning enbart i syfte att bevara det som spelas in omfattas av sekretessen. Liksom i gällande rätt uppställs ett skaderekvisit. Det är i sak detsamma som promemorieförslagets. Sekretessen gäller också till förmån för en anhörig till en avliden, om den anhörige skulle lida men om en uppgift lämnas ut.

25 §

Paragrafen rör tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 13 § första stycket SekrL (handlingar rörande själavården och kyrkotukten) och i fråga om tystnadsplikt 7 kap. 2 § kyrkolagen

Promemorieförslaget: 8 kap. 24 §

Präst inom svenska kyrkan har av ålder tystnadsplikt om vad han har erfarit under s. k. hemligt skriftermål, dvs. bikt. Bestämmelser om denna tystnadsplikt finns i 7 kap. 2 § kyrkolagen. Föreskrifterna omfattar inte uppgifter som har anförtrotts präst inom ramen för övrig själavård.

Mot bakgrund av en framställning från 1975 års allmänna kyrkomöte till

regeringen (skrivelse 1975:11) föreslog TK i sitt betänkande bestämmelser om tystnadsplikt som täckte både vad som hade anförtrotts under bikt och uppgifter som lämnats vid självårdande samtal i övrigt. I promemorian förordas att frågan om tystnadsplikt för präst lämnas utanför regleringen i den nya sekretesslagen. Någon ändring i gällande regler föreslås inte. Som skäl för dessa ståndpunkter hänvisas bl. a. till att frågan om tystnadsplikt för präst som offentlig funktionär kan få en i tiden begränsad aktualitet till följd av övervägandena angående förhållandet mellan staten och kyrkan. I promemorieförslaget finns sålunda endast en hänvisning till kyrkolagens bestämmelser. Förslaget har i denna del inte lett till några invändningar under remissbehandlingen.

För min del ansluter jag mig till uppfattningen att frågan om tystnadsplikt för präst bör lämnas utanför sekretesslagen. Denna ordning synes mest praktisk med tanke främst på att regler i ämnet kräver medverkan av allmänt kyrkomöte. Däremot anser jag att goda skäl talar för att en ändring i gällande regler genomförs i samband med att en ny sekretesslag antas. Om ändrade relationer mellan staten och kyrkan kommer till stånd, får frågan givetvis övervägas på nytt. Jag avser sålunda att inom kort hemställa att regeringen inhämtar yttrande från 1979 års kyrkomöte över ett förslag till vidgning av den tystnadsplikt som f. n. gäller enligt kyrkolagen. Om förslaget godkänns, kan det föreläggas riksdagen tillsammans med förslag till följdändringar med anledning av den nya sekretesslagen.

Hänvisningen i fråga om tystnadsplikt för präst i förevarande paragraf har utformats mot bakgrund av det anförda. Den innebär att de särskilda bestämmelser som hänvisningen avser blir exklusivt tillämpliga.

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden

1 §

I paragrafen regleras sekretess i ärenden om arbetsförmedling och andra anställningsfrämjande åtgärder.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 22 och 25 §§ SekrL och i fråga om tystnadsplikt 16 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

Promemorieförslaget: 9 kap. 1 §

De nuvarande reglerna i 22 och 25 §§ SekrL om handlingar i ärenden rörande offentlig arbetsförmedling m. m., vilka gäller till förmån för både arbetsgivare och arbetssökande, har i enlighet med vad som föreslagits i promemorian delats upp i två paragrafer. Den ena, 7 kap. 10 §, avser uppgifter som hänför sig till enskildas personliga förhållanden. Regleringen i förevarande paragraf tar sikte på enskilds ekonomiska förhållanden och omfattar arbetsförmedling i traditionell bemärkelse och anställningsfrämjande

åtgärder av det slag som avses i lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Enligt 25 § SekrL utgörs den skyddade personkretsen av arbetsgivare och arbetssökande. Det har ansetts lämpligt att göra den förenklingen i uttryckssättet att man i förevarande paragraf – på motsvarande sätt som i 22 § SekrL – i stället för arbetsgivare talar om enskild i förbindelse med begreppet affärs- eller driftförhållanden. Härigenom vinner man också att det tydligare framgår att skyddet omfattar inte bara de företagare och andra som har direkt kontakt med de berörda myndigheterna utan också sådana enskilda vilkas förhållanden kommer till dessa myndigheters kännedom genom förmedling av företag med vilka myndigheten har direktkontakt. Med uttrycket enskild avses både fysiska och juridiska personer. Även i övrigt överensstämmer bestämmelsens tillämpningsområde med vad som har föreslagits i promemorian. Något praktiskt behov av ett vidgat tillämpningsområde har inte ansetts föreligga.

På den traditionella arbetsförmedlingens område finns knappast något insynsintresse såvitt gäller enskilda företags affärs- och driftförhållanden. Sekretessen på detta område är närmast en förtroendesekretess. Av denna anledning innehåller promemorieförslaget inte något skaderekvisit. Däremot föreslås i promemorian ett sådant rekvisit i fråga om anställningsfrämjande åtgärder av det slag som avses i 1974 års lag i ämnet. Här finns enligt promemorian klara inslag av myndighetsutövning och till följd därav också ett betydligt större insynsintresse än i fråga om den vanliga arbetsförmedlingen. Även om insynsintresset kan anses något större i de ärenden som faller under paragrafen och innefattar myndighetsutövning än i de andra ärenden som avses där, anser jag att denna skillnad inte är så stor att man bör avstå från en enhetlig sekretessnivå. I likhet med 7 kap. 10 § departementsförslaget upptar därför förevarande paragraf ett omvänt skaderekvisit för både ärenden om arbetsförmedling och ärenden om andra anställningsfrämjande åtgärder.

Tidsgränsen i andra stycket överensstämmer med gällande rätt.

2 §

Paragrafen upptar bestämmelser om sekretess rörande arbetsskadeförsäkringen och viss lagstiftning om arbetslivet.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 19 och 19 a §§ SekrL samt i fråga om tystnadsplikt de föreskrifter som anges i bilaga 5 som nr 47, 53, 54, 57, 89, 94 och 141

Promemorieförslaget: 9 kap. 2 §

De verksamhetsområden som avses i förevarande paragraf har på samma sätt som i promemorieförslaget angetts i huvudsaklig överensstämmelse med gällande rätt.

Med anledning av ett påpekande under remissbehandlingen kan nämnas

att det inte ansetts behövligt att i paragrafen särskilt ange yrkeshemligheter, uppfinningar och forskningsresultat. Skälet härtill är att "enskilds affärs- och driftförhållanden" här täcker de angivna förhållandena.

Såvitt gäller omfattningen av den skyddade personkretsen kan hänvisas till vad som har sagts under 1 §.

Sekretess enligt 19 § andra stycket SekrL gäller endast i den mån utlämnande inte följer av de lagar som rör de ämnen som anges där. Detta undantag torde ha betydelse endast inom det ämnesområde som gäller arbetsmiljön. En regel som medger undantag från den här fastslagna sekretessen genom regler i lagstiftningen om arbetsmiljön återfinns i 14 kap. 7 §. Någon hänvisning till avvikande reglering i annan författning har därför inte tagits in i 8 kap. 2 §.

I lagstiftningsärendet har den uppfattningen framförts att skyddsintresset för de anställda måste gå före arbetsgivarintresset och att reglerna om skydd för företagares affärs- och driftförhållanden inte under några förhållanden får användas för att gentemot berörda anställda och allmänheten hemlighålla t. ex. missförhållanden i arbetsmiljöhänseende (prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 78 f).

Det betydande offentlighetsintresse som finns på arbetarskyddsområdet torde i betydande utsträckning tillgodoses redan genom det föreslagna skaderekvisitet och genom den meddelarfrihet som jag förordar för detta område. Emellertid bör ytterligare en möjlighet till utlämnande finnas. Av denna anledning föreslås här att det med stöd av 2 kap. 2 § tredje stycket TF skall öppnas möjlighet för regeringen att upphäva sekretessen i ett ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön, t. ex. om en sådan åtgärd är nödvändig för att arbetstagarnas intressen skall kunna tillvaratas i ärendet på ett effektivt sätt.

Under remissbehandlingen av promemorian har en remissinstans framhållit att sekretessreglerna givetvis inte får hindra att uppgifter lämnas från en myndighet till annan för att denna skall kunna ingripa mot dålig arbetsmiljö. Genom den utformning bestämmelserna om sekretess myndigheter emellan har fått i departementsförslaget torde de synpunkter som remissinstansen har anfört ha blivit beaktade.

Andra styckets tidsgräns för sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling överensstämmer med gällande rätts.

3 §

I paragrafen behandlas sekretess angående uppgifter som lämnas i vissa planeringsfrågor m. m.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 20 a § SekrL och 2 § 69 CSK samt i fråga om tystnadsplikt 4 § lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap, 18 § oljekrislagen (1975:197), 10 § lagen (1976:349) om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor (jfr övergångsbestämmelsen till lagen) och 5 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering

Promemorieförslaget: 9 kap. 3 §

Paragrafen rör sekretess för de uppgifter som avses i 20 a § SekrL och promemorieförslagets motsvarande bestämmelse. Departementsförslaget har emellertid fått ett något vidare tillämpningsområde. De uppgifter som omfattas av sekretessen anges inte som i gällande rätt med hjälp av en hänvisning till vissa angivna lagar utan genom en mera allmän beskrivning av den lagstiftning som åsyftas. Skyddet är inte begränsat till att avse bara den allmänna samhällsplaneringen utan omfattar också uppgifter på två närliggande områden. Den lagstiftning som avses är dels 1976 års lag om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor och dess föregångare samt lagen om kommunal energiplanering, dels lagen om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap, dels oljekrislagen. Uppgifter som med stöd av annan lagstiftning har fordrats in t. ex. som underlag för försvars- eller krisplanering omfattas inte av paragrafen. Sådana uppgifter skyddas i stället genom 6 § i detta kapitel och den därtill anknytande tillämpningsförteckningen.

När uppgifter av här avsett slag används i myndighets särskilda verksamhet för statistik, bör de självfallet omfattas av den allmänna statistiksekretessen. Att som i promemorian göra ett särskilt undantag för sådana fall har inte ansetts påkallat. Att den strängare sekretessregeln får fälla utslaget när flera regler är tillämpliga på samma uppgift har jag framhållit i den allmänna motiveringen (jfr avsnitt 4.3.2).

Frågan om överlämnande av uppgifter, som avses i 1976 års lag och dess föregångare samt i lagen om kommunal energiplanering regleras exklusivt i den nämnda lagstiftningen. Av 14 kap. 3 § andra stycket i departementsförslaget framgår att generalklausulen angående utlämnande av sekretessbelagda uppgifter myndigheter emellan inte är tillämplig såvitt gäller uppgifter som avses i de angivna lagarna.

Tidsgränsen i andra stycket är densamma som i 20 a § SekrL.

4-7 §§

Paragraferna rör sekretess till skydd för enskildas ekonomiska intressen i vissa slag av allmän verksamhet, bl. a. utredning, tillsyn och stöd som avser näringslivet. I promemorieförslaget finns motsvarande bestämmelser i 9 kap. 4 och 5 §§.

De centrala bestämmelserna om handlingssekretess till skydd för enskildas ekonomiska intressen i fråga om uppgifter som myndigheter har inhämtat under verksamhet som innebär utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet finns f. n. i 21 § SekrL. Denna paragraf ger inte i sig själv upphov till någon sekretess utan den förutsätter kompletterande föreskrifter meddelade av regeringen (se 2 § CSK). 1937 års lag innehåller

emellertid också bestämmelser som på skilda specialområden föreskriver sekretess för uppgifter av det slag om avses i 21 §. Här kan nämnas sekretessen för handlingar hos bankinspektionen eller försäkringsinspektionen (18 § första stycket), handlingar som rör arbetarskydd (19 § andra stycket), handlingar hos pris- och kartellnämnden, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen (20 §) och handlingar med uppgifter som har fordrats in enligt lagen (1976:349) om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor (20 a §). Att 21 § är subsidiär i förhållande till dessa bestämmelser framgår av att denna paragraf anges gälla endast i fråga om handlingar av där avsett slag som inte nämns på andra ställen i SekrL.

Enligt promemorian talar övervägande skäl för att man på det här aktuella området behåller en rambestämmelse av nuvarande slag kompletterad med detaljerade bestämmelser meddelade av regeringen. Det uttalas att en sådan rambestämmelse självfallet bäst fyller sin funktion att avlasta sekretesslagen en mängd detaljbestämmelser, om i princip all den sekretess som kan föras in under bestämmelsens ordalydelse också regleras där och i den anslutande tillämpningsförteckningen. Endast i de fall då starka skäl talar för det bör man bryta ut delar av paragrafens tillämpningsområde till särskilda paragrafer i sekretesslagen. Bestämmelser om sekretess för handlingar om arbetarskydd anses t. ex. ha ett så nära samband med övriga sekretessregler på arbetslivets område att de bör föras samman med dessa. Som ett annat exempel på sekretess av här avsett slag som bör regleras i en särskild lagregel nämns sekretess för sådana uppgifter som avses i 20 a § SekrL. Med hänsyn till att frågan om utbytet myndigheter emellan av dessa uppgifter regleras genom särskilda bestämmelser i den nyss nämnda lagen 1976:349 skulle det enligt promemorian från systematisk synpunkt te sig egendomligt om man överlämnade frågan om utlämnande av uppgifterna till allmänheten till regeringens bestämmande.

Enligt promemorian är det däremot inte möjligt att finna någon principiell skiljelinje av nu nämnt slag mellan de myndighetsverksamheter som anges i 20 § SekrL, å den ena, och det verksamhetsområde som beskrivs i 21 § SekrL, å den andra sidan. Så t. ex. hör konsumentombudsmannen till de myndigheter som nämns i 20 § SekrL, medan däremot konsumentverket, i vilket konsumentombudsmannen numera organisatoriskt ingår, faller in under 21 §.

Vidare anses de skillnader som föreligger mellan 20 och 21 §§ SekrL och som gäller dels den skyddade personkretsen, dels de skyddade uppgifterna knappast motiverade. Personkretsen kan i båda fallen lämpligen anges med hjälp av ordet "enskild". Det sägs vidare inte finnas någon rimlig anledning till att uppgifter om uppfinningar och forskningsresultat skall vara skyddade t. ex. hos statens livsmedelsverk men inte hos statens pris- och kartellnämnd.

Att uppgifter av det slag som avses i 18 § första stycket SekrL, såvitt gäller

uppgifter om fondkommissionärers och fondbörsombuds enskilda affärer, också kan skyddas med hjälp av en regel motsvarande 21 § SekrL framgår enligt promemorian av att den regeln bland de verksamhetsområden som kan omfattas av sekretesskyddet uttryckligen nämner utredning och kontroll med avseende på bankrörelse och försäkringsrörelse.

På nu angivna grunder föreslås i promemorian att den sekretess som avses i 18 § första stycket – såvitt avser förhållanden hos dem som är föremål för tillsyn – och 20 § SekrL förs in under den grundläggande sekretessregel som skall motsvara 21 § SekrL, nämligen 9 kap. 4 § i promemorieförslaget. – Att också 18 § första stycket SekrL i övrigt har arbetats in i förevarande paragraf i promemorieförslaget framgår av det följande. – De verksamheter som avses i 18 § första stycket och 20 § SekrL skall således i fortsättningen enligt promemorieförslaget nämnas i tillämpningsförteckningen till den grundläggande regeln i förevarande paragraf. Med hänsyn till riksbankens ställning som myndighet under riksdagen föreslås emellertid att sekretessen för bl. a. denna myndighets del skall regleras direkt i lagen.

De flesta av de verksamhetsområden som anges i 18 § första stycket och i 20 § och i 2 § CSK faller in under beskrivningen "statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet". Några av de verksamheter som anges i 2 § CSK faller emellertid enligt promemorian helt eller delvis utanför vid en strikt tolkning av 21 § SekrL. Härtill kommer dels vissa tystnadspliktsregler i gällande rätt utan motsvarande handlingssekretess vilka bör utvidgas till att innefatta också sådan sekretess, dels vissa under remissbehandlingen av OSK:s förslag framförda sekretessönskemål, som sägs vara av den beskaffenhet att det framstår som angeläget att de blir beaktade. Vidare föreligger enligt promemorian ett behov av att förtydliga innebörden av paragrafen genom att komplettera eller ersätta vissa av de nuvarande momenten med mera preciserade sådana. Med hänsyn till att paragrafen är en rambestämmelse, som inte i sig själv ger upphov till någon sekretess, bör enligt promemorian en försiktig utvidgning av dess tillämpningsområde i förhållande till gällande rätt inte inge några betänkligheter, och detta särskilt med tanke på att utvidgningen huvudsakligen sker för att ge bättre stöd åt bestämmelser som redan finns i CSK.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslås i promemorian att det avsedda verksamhetsområdet beskrivs som statlig verksamhet bestående i utredning, planering, rådgivning, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet. I förtydligande syfte nämns liksom i 21 § SekrL som exempel på vad som avses med uttrycket näringslivet produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse och transportverksamhet.

Skyddet enligt promemorieförslaget avser i första hand sådana uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, vilkas röjande kan antas medföra skada för den uppgiften rör. Ordet enskild syftar inte bara på den som direkt är föremål för den verksamhet som

avses i paragrafen utan också på den som står i affärsförbindelse eller annan sådan förbindelse med denne.

Verksamhet av det slag som avses i paragrafen kan emellertid enligt promemorian ge en myndighet kännedom också om andra förhållanden hos tredje man än sådana som kan betecknas som affärs- eller driftförhållanden etc. Socialstyrelsens tillsynsverksamhet enligt läkemedels- och narkotikaförordningarna kan t. ex. tänkas medföra kännedom om mycket ömtåliga personliga förhållanden rörande personer som står i kontakt med den som inspekteras. Att riksbankens samt bank- och försäkringsinspektionernas tillsynsverksamhet, vilket anförs som ett annat exempel, ofta tillför dessa myndigheter känsliga uppgifter om enskilda som står i affärsförbindelse med de inspekterade inrättningarna är ofrånkomligt.

Gällande rätt ger ett tredjemansskydd av senast berört slag endast på ett särskilt område, nämligen det som gäller bankinspektionens och försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet (18 § första stycket SekrL). Promemorieförslaget innebär att det blir möjligt att åstadkomma ett sådant skydd på alla de områden där det föreligger ett behov härav. Detta skydd är starkare än det som föreslås för affärs- och driftförhållanden etc. därigenom att något skaderekvisit inte uppställs.

Promemorieförslaget innehåller vidare bestämmelser om sekretess för kartellregister (9 kap. 4 § tredje stycket) och kommunal tillsyn med avseende på näringslivet (9 kap. 4 § fjärde stycket). Vidare finns i 9 kap. 5 § promemorieförslaget regler om sekretess i tillsynsverksamhet i fråga om försäkringsinrättningar som inte bedriver affärsmässig försäkringsrörelse, dvs. arbetslöshetskassor och understödsföreningar. För att de nu berörda sekretessbestämmelserna skall vara tillämpliga krävs inte några föreskrifter från regeringens sida.

Promemorieförslaget har på det stora hela godtagits under remissbehandlingen. I några yttranden framförs dock kritik. Sålunda har vissa remissinstanser vänt sig mot förslaget att reglera sekretessen hos bankinspektionen och försäkringsinspektionen på det sätt som har skett i promemorian. Framför allt har dessa instanser framhållit att sekretessen inte bör vara sämre för bankernas företagskunder än för privatpersoner. Vidare har kritiserats att sekretess förutsätter föreskrifter av regeringen och att en del av försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet regleras för sig genom 9 kap. 5 § promemorieförslaget.

För egen del vill jag förorda att bestämmelserna i fråga om bank- och försäkringsväsendet ges en annan utformning än i promemorian. Vidare anser jag det angeläget att ge nu behandlade bestämmelser en mera lättillgänglig utformning än de har fått i promemorieförslaget. På grund härav har 9 kap. 4 och 5 §§ promemorieförslaget delats upp i fyra paragrafer i departementsförslaget. Den första, 4 §, avser kartellregister. 5 § berör bankinspektionens och försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet m. m. Hit har förts också bl. a. riksbankens tillsynsverksamhet på närliggande fält. I 6 §

återfinns huvudregeln om sekretess i statlig tillsynsverksamhet m. m. All sekretess enligt den paragrafen förutsätter att regeringen meddelar föreskrifter i en tillämpningsförfattning. Slutligen finns i 7 § bestämmelser om sekretess i kommunal tillsynsverksamhet m. m.

4 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om sekretess för kartellregister.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 20 § andra stycket SekrL och 2 § 24 CSK samt i fråga om tystnadsplikt 9 § lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden

Promemorieförslaget: 9 kap. 4 § tredje och femte styckena

Departementsförslaget överensstämmer i sak helt med promemorieförslaget. Några invändningar har inte framkommit under remissbehandlingen.

Kartellregister är i princip offentliga enligt gällande rätt. Regeringen har emellertid rätt att efter ansökan av vederbörande företagare förordna om hemlighållande av viss uppgift i sådant register. Sådana förordnanden har enligt OSK meddelats endast i ett fåtal fall. Att sekretess alls tillåts beror enligt OSK på att det kan finnas vissa uppgifter vilka, om de kom till utländska företagares kännedom, skulle kunna skada legitima affärsintressen här i landet.

Självfallet bör även i fortsättningen uppgifter i kartellregister kunna hållas hemliga bara i sällsynta undantagsfall. Lösningen att låta regeringen besluta om sekretess i varje särskilt fall skulle emellertid kunna ifrågasättas utifrån TF:s krav att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i särskild bestämmelse i lag. Av denna anledning föreslås en generell regel i förevarande paragraf av innebörd att uppgift i kartellregister skall kunna hemlighållas endast om uppgiftens röjande kan antas medföra avsevärd skada för den uppgiften rör och sekretessen inte nämnvärt motverkar syftet med registret. Genom en sådan bestämmelse torde i sak uppnås ungefär samma rättsläge som det nuvarande. Regeln medför emellertid den förändringen att sekretessfrågan kommer att avgöras i första hand av den myndighet som förvarar registret.

Tidsgränsen är enligt andra stycket densamma som i 20 § andra stycket SekrL.

5 §

Bestämmelserna i paragrafen avser bankinspektionens och försäkringsinspektionens tillståndsgivnings- och tillsynsverksamhet i fråga om bank- och försäkringsväsendet m. m. samt riksbankens befattning med ärenden enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 14 § första stycket (beträffande tillsyn över understödsföreningar), 18 § första stycket och 31 § SekrL och 35 §

lagen (1934:437) för Sveriges riksbank samt i fråga om tystnadsplikt föreskrifterna nr 2, 4, 11, 14, 19, 20 och 22 i bilaga 5

Promemorieförslaget: 9 kap. 4 § första, andra och femte styckena samt 9 kap. 5 §

Paragrafen tar sikte främst på statlig myndighets tillsynsverksamhet med avseende på vissa områden. Vid sidan av tillsyn nämns tillståndsgivning i lagtexten. De områden som det här gäller är bank- och kreditväsendet, fondkommissionärs- och fondbörsväsendet samt försäkringsväsendet.

Bankinspektionens verksamhet avser i första hand bankväsendet samt fondkommissionärs- och fondbörsväsendet. Men den avser också tillsyn över hypoteksföreningar m. m. och kreditaktiebolag samt den tillsyn över finansbolag som skall anordnas enligt ett förslag som regeringen nyligen har remitterat till lagrådet (jfr SOU 1977:97). Här som annars bör ordet tillsyn inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion. Paragrafen omfattar sålunda bl. a. riksbankens ärenden enligt lagen om kreditpolitiska medel. Däremot faller riksbankens tillståndsgivning och tillsyn enligt valutalagstiftningen utanför tillämpningsområdet. Sekretess i denna tillsyn ger 9 kap. 5 §. I ordet tillsyn ligger dessutom sådan rådgivning som ges inom ramen för en myndighets tillsynsverksamhet.

Med försäkringsväsendet åsyftas både affärsmässig och annan försäkringsrörelse. Exempel på det sistnämnda är verksamhet bedriven av arbetslöshetskassor och understödsföreningar, alltså sådan verksamhet beträffande vilken sekretessen regleras i 9 kap. 5 § promemorieförslaget. I första hand är det naturligtvis fråga om uppgifter som inhämtas om svenska försäkringsinrättningar. Men också uppgifter som lämnas till försäkringsinspektionen av dess utländska motsvarigheter angående utländska försäkringsbolag m. m. omfattas av skyddet så snart uppgifterna hänför sig till försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet.

Liksom i 9 kap. 4 och 5 §§ promemorieförslaget är sekretesskyddet uppdelat på två nivåer, en med och en utan skaderekvisit. Den förstnämnda sekretessnivån gäller för dem som tillståndsgivnings- eller tillsynsverksamheten avser. Den andra gäller kunder hos banker m. fl., oavsett om dessa kunder är företag eller privatpersoner (jfr 18 § första stycket SekrL). Står kunden själv under samma tillsyn, det är t. ex. fråga om bank, gäller däremot sekretess bara om skaderekvisitet är uppfyllt.

Punkt 1 är försedd med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen är alltså för offentlighet. I andra stycket ges regeringen en dispensbefogenhet med avseende på sekretessen enligt punkt 1. Någon motsvarighet till den i promemorieförslaget 9 kap. 4 § andra stycket föreslagna möjligheten för regeringen att på förevarande område föreskriva ett strängare skaderekvisit har inte upptagits i departementsförslaget.

6 och 7 §§

I 6 § finns bestämmelser om sekretess i statlig myndighets tillsynsverksamhet m. m. med avseende på näringslivet och i 7 § motsvarande föreskrifter på det kommunala området.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 20 och 21 §§ SekrL och 2 § 1–14, 16, 17, 19–50, 52, 53, 55, 56, 58, 60–64, 66–68 och 70–89 CSK samt i fråga om tystnadsplikt de föreskrifter som anges i bilaga 5 som nr 5, 6, 9, 17, 23, 24, 26, 27, 33, 35–38, 45, 47, 48, 51, 52, 55, 56, 58, 61, 62, 65, 72, 73, 75, 79, 84–87, 92, 93, 95–99, 103, 107, 109, 111, 114–117, 122, 123, 129, 131, 132, 134–136, 138, 140, 145, 147–152, 155, 156, 160–162, 164, 166, 173, 174, 181, 183 och 185–188

Promemorieförslaget: 9 kap. 4 § första, andra, fjärde och femte styckena

6 §

I enlighet med vad som har anförts under 4–7 §§ i det föregående upptas i förevarande paragraf huvudregeln om sekretess i statlig tillsynsverksamhet m. m. För att sekretess skall gälla krävs att regeringen meddelar föreskrifter som närmare anger vilka uppgifter som omfattas av sekretessen.

Enligt promemorieförslaget kan regeringen modifiera den sekretess som anges direkt i 9 kap. 4 § första stycket i två hänseenden. I andra stycket av paragrafen bemyndigas regeringen att i fråga om viss statlig tillsynsverksamhet föreskriva att sekretess för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat skall gälla bara om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra *avsevärd* skada för den som uppgiften rör. Vidare kan regeringen enligt femte stycket i 9 kap. 4 § promemorieförslaget bestämma kortare sekretesstid än 20 år såvitt gäller uppgift i handling i viss statlig verksamhet.

Även departementsförslaget har utformats så att det skall vara möjligt för regeringen att begränsa sekretessen i dessa fall. Enligt förslaget kan dessutom andra begränsningar komma i fråga. Regeringen kan sålunda i sekretessförordnande föreskriva att något sekretesskydd för tredje man inte skall föreligga eller att det för sådant skydd skall krävas att ett skaderekvisit är uppfyllt.

De verksamheter på vilka paragrafen är tillämplig beskrivs i det stora hela på samma sätt som i promemorieförslaget.

Ordet planering är närmast att uppfatta som en förtydligande utläggning av termen utredning. Avsikten är att markera att sådan utredning – bestående i t. ex. infordrande av uppgifter från olika företag – som sker för att underlätta bl. a. försvars- och krisplaneringen inom folkhushållningen faller inom paragrafens tillämpningsområde. Det blir härigenom helt klart att paragrafen ger täckning åt sådan sekretess som f. n. återfinns i de delar av tystnadspliktsbestämmelserna i 51 § förfogandelagen, 55 § ransoneringslagen och 82 § civilförsvarslagen som inte är att betrakta som försvarssekretess.

Att uttrycket prisreglering har förts in i lagtexten är i första hand föranlett av att pris- och kartellnämndens verksamhet har flyttats in under förevarande paragraf. Genom detta uttryck ges emellertid också uttryckligt stöd åt den sekretess hos andra myndigheter med prisregleringsuppgifter som redan nu anses ha stöd i 21 § SekrL.

Med "tillståndsgivning" och "tillsyn" åsyftas det område som i gällande rätt avses med ordet kontroll. Ordet tillsyn bör inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Hit får t. ex. räknas hela den samhälleliga verksamhet, som regleras i marknadsföringslagen, i lagen (1971:112) om förbud mot oskäliga avtalsvillkor (ändrad senast 1977:452) och i konsumentkreditlagen (1977:984, ändrad 1978:598).

Det bör nämnas att vissa av de verksamheter som återfinns i 2 § CSK förs in under andra paragrafer i departementsförslaget än den som nu behandlas. Så hänförs t. ex. sekretessen för vissa avdrag vid inkomsttaxeringen som har samband med statlig stödverksamhet avseende näringslivet till skattesekretessen. Den verksamhet som bedrivs av SIDA och av importkontoret för u-landsprodukter bereds, i den mån bestämmelsen om utrikessekretess (2 kap. 1 §) inte är tillämplig, skydd genom en särskild bestämmelse i 11 § i detta kapitel. Den tillståndsgivning och tillsyn enligt valutalagstiftningen som handhas av riksbanken faller under 9 kap. 5 §.

Uttrycket rådgivning finns i promemorieförslaget men inte i departementsförslaget. Enligt promemorian är detta uttryck avsett att utgöra grund för sekretess för sådana skyddsvärda uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden etc. som inhämtas t. ex. under konsumentverkets verksamhet att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring och produktutveckling eller under verkets arbete med att påverka olika näringsidkare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov. Hit hör också sådana uppgifter som inhämtas med stöd av lagen om lokaliseringssamråd. Genom införandet av ordet rådgivning blir det enligt promemorian också möjligt att få till stånd sekretess i de fall då uppgifter av här aktuellt slag kommer till en myndighets kännedom i samband med ett frivilligt samråd mellan myndigheten och en näringsidkare i någon angelägenhet. Socialstyrelsen har t. ex. under remissbehandlingen av LAH framhållit att det för styrelsens kampanjer i fråga om kost och motion var nödvändigt att den fick tillgång till vissa planeringshandlingar hos de berörda företagen som dessa vill hålla hemliga av konkurrensskäl. I promemorian pekas också på behovet av sekretess för uppgifter om företagskriser, planerade företagsöverlåtelser och liknande förhållanden som inte så sällan kommer in till industridepartementet från olika företag. Det är enligt promemorian av stort samhälleligt intresse att företag i sådana situationer frivilligt tar kontakt med statliga organ. Det måste därför anses vara av vikt att kontakter av detta slag främjas genom att företagen erbjuds ett visst mått av sekretess.

Enligt min mening får under begreppet tillsyn anses falla också sådan rådgivning som sker som ett led i en myndighets tillsynsverksamhet (jfr motiven till 13 kap. 1 §). Större delen av det sekretessbehov som promemorieförslaget skulle tillgodose genom ordet rådgivning i 9 kap. 4 § är därför tillgodosett enligt departementsförslaget även om rådgivning inte nämns i uppräkningen av olika verksamhetstyper. Härtill kommer att rådgivning knappast täcker de fall i vilka information lämnas om företagskriser, planerade företagsöverlåtelser och liknande förhållanden och som anges i promemorian som exempel där ett sekretessbehov skulle kunna tillgodoses. Det är i stället ibland fråga om något som kan sägas utgöra planering eller utredning med avseende på näringslivet och som alltså täcks av andra begrepp i paragrafen. Främst av nu angivna skäl har alltså ordet rådgivning uteslutits i departementsförslaget.

I paragrafens exemplifiering av grenar av näringslivet saknas de två orden bankrörelse och försäkringsrörelse som finns i 21 § SekrL och 9 kap. 4 § promemorieförslaget. Detta hindrar inte att paragrafen i vissa fall kan tänkas bli tillämplig inom dessa områden.

Punkterna 1 och 2 i första stycket är i sak desamma som i promemorieförslaget. Även andra och tredje styckena i paragrafen är utformade i huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget.

7 §

OSK föreslog sekretess för handlingar som rörde kommunal utredning eller kontroll med avseende på näringslivet under samma förutsättningar som gällde i fråga om statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende på näringslivet (21 § andra stycket LAH).

I promemorian finns en bestämmelse som motsvarar OSK:s regel. Dess tillämpningsområde har emellertid begränsats i förhållande till LAH. Det sekretessbehov som enligt promemorian föreligger anses vara tillgodosett redan genom att regeln får avse tillsyn med avseende på näringslivet. Härigenom bereds sekretess för uppgifter av i 9 kap. 4 § första stycket promemorieförslaget avsett slag som har inhämtats vid tillsyn t. ex. enligt rusdrycksförsäljnings- eller ölförsäljningslagen, enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller enligt brand- eller hälsovårdsstadgan. Liksom i OSK:s förslag är regeln i promemorieförslaget inte utformad som ett bemyndigande utan är direkt tillämplig.

Under remissbehandlingen har från några håll hävdats att den föreslagna regeln är alltför snävt utformad. Man har sålunda efterlyst möjligheter till sekretess i kommunal stödverksamhet med avseende på näringslivet. Önskemålen om en vidgning av tillämpningsområdet har tillgodosetts i departementsförslaget genom att sekretess föreslås gälla också i den nämnda stödverksamheten.

Också i ett annat hänseende har promemorieförslaget kompletterats

genom den utformning departementsförslaget har fått. Vad som åsyftas är tillsynsverksamhet som inte utövas av vare sig statlig eller kommunal myndighet utan av t. ex. Aktiebolaget Svensk Bilprovning (jfr 1 kap. 8 § andra stycket departementsförslaget).

I övrigt överensstämmer departementsförslaget i sak med promemorieförslaget.

8–11 §§

Dessa paragrafer innehåller regler till skydd för enskilda som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med myndigheter. Motsvarande regler till skydd för det allmännas ekonomiska intresse återfinns i 6 kap. 1–3 §§ departementsförslaget.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i ut- eller upplåningsverksamhet som vissa myndigheter bedriver.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 31–33 §§ SekrL, 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank och 5 § 1 CSK samt i fråga om tystnadsplikt 36 § sistnämnda lag och 25 § reglementet (1959:293) angående allmänna pensionsfondernas förvaltning

Promemorieförslaget: 9 kap. 6 §

Den sekretess till skydd för riksbankens kunder i dennas bankrörelse som föreskrivs i första stycket torde i sak stå nära gällande rätt. Det kan erinras om att regler om sekretess i bosättningslåneärenden finns i 9 kap. 5 §.

Bestämmelserna i första stycket ger också sekretesskydd åt uppgifter om innehav av statsobligationer i den hos riksgäldskontoret förda statsskuldboken. Dessa uppgifter hemlighåller riksgäldskontoret f. n. med stöd av 33 § SekrL. Departementsförslaget innebär att inskrivningar i statsskuldboken får ett sekretesskydd som i stort sett överensstämmer med vanlig banksekretess.

Av 14 kap. 3 § andra stycket departementsförslaget följer att den s. k. generalklausulen inte är tillämplig i fråga om uppgifter som är hemliga enligt första stycket.

Andra stycket innehåller en regel som angår annan av myndighet bedriven affärsmässig utlånings- och upplåningsverksamhet än den som avses i första stycket.

Såvitt gäller utlåning tar bestämmelsen sikte på medel i allmänna pensionsfonden och i riksförsäkringsverkets fonder och andra medel som myndighet har att placera i förräntningssyfte. Det kan påpekas att uppgifter om enskildas förhållanden i samband med icke-affärsmässig utlåningsverksamhet bereds sekretesskydd genom reglerna i departementsförslagets 7 kap. 4 § (s. k. frivillig socialhjälp), 8 kap. 6 och 7 §§ (statlig och kommunal utlåning

till stöd för näringslivet) och 9 kap. 5 § andra stycket (studiestöd) och tredje stycket (utlåning som inte faller in under någon av de hittills nämnda kategorierna). Sekretess till skydd för det allmännas intresse i samband med affärsmässig utlåning föreskrivs genom reglerna i 6 kap. 1 §.

Vad gäller upplåning får bestämmelsen i förevarande stycke betydelse bl. a. för den kommunala verksamheten. Det allmännas intresse på ifrågavarande område skyddas genom bestämmelserna i 6 kap. 3 § departementsförslaget.

De regler till skydd för det allmännas ekonomiska intresse som har föreslagits i fråga om sådan utlånings- och upplåningsverksamhet som avses i förevarande stycke innehåller alla något slag av skaderekvisit. Bakgrunden härtill är att det i samtliga fall är fråga om förvaltning av allmänna medel och att det därför i och för sig föreligger ett inte obetydligt insynsintresse på de aktuella verksamhetsområdena. Det är viktigt att en regel till skydd för den enskilde låntagarens eller långivarens ekonomiska intressen inte blir så vidsträckt att den de facto omöjliggör den insyn i det allmännas verksamhet som man har velat främja genom att ställa upp skaderekvisit. Av denna anledning är enligt den här föreslagna regeln en förutsättning för sekretess att ett röjande av uppgiften kan antas medföra skada för den som uppgiften rör.

Liksom 6 kap. 1 § departementsförslaget innehåller tredje stycket bestämmelser om sekundär sekretess. Beträffande skälen härför kan hänvisas till motiven till nämnda paragraf.

9 §

I paragrafen upptas sekretessbestämmelser som rör uppdragsverksamhet för enskilds räkning.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 27 § SekrL och 4 § CSK samt i fråga om tystnadsplikt de föreskrifter som anges som nr 45, 151, 162, 163, 180, 186, 188 och 192 i bilaga 5

Promemorieförslaget: 9 kap. 7 §

Det verksamhetsområde som avses med paragrafen överensstämmer i stort sett med det område som omfattas av regeln i 27 § SekrL. I uppdragsverksamheten behöver inte i och för sig ligga att det har lämnats ett formellt uppdrag att utföra viss undersökning e. d. Också uppgifter som har samband med sådana konsultationer, som kan ses som ett förberedande av ett uppdrag av angivet slag, faller under denna paragraf. Sådan rådgivning som hänför sig till en myndighets tillsynsverksamhet är däremot att betrakta som ett led i denna verksamhet (jfr motiven till 8 kap. 6 §).

Bestämmelserna tar i första hand sikte på att skydda uppdragsgivarens ekonomiska förhållanden men de har avfattats så att de ger skydd också för tredje man både när det gäller personliga och ekonomiska förhållanden.

Som anförs i promemorian är det i de fall som avses i denna paragraf ofta en

förutsättning för att enskilda skall anlita en myndighet att de kan vara säkra på att få samma sekretesskydd som de skulle få hos ett privat företag. Allmänhetens legitima intresse av insyn i de enskilda ärendena hos en s. k. uppdragsmyndighet är å andra sidan obetydligt. Av denna anledning föreslås i promemorian att den enskilda kundens begäran om sekretess alltid skall respekteras, oavsett om ett utlämnande av en viss uppgift kan medföra skada eller ej. Sekretess anses emellertid inte kunna uppkomma redan på den grunden att uppdragsgivaren med säkerhet måste ha avsett hemlighållande – något som OSK hade föreslagit – eftersom en regel av denna innebörd skulle leda till tillämpningssvårigheter. Den uppdragsgivare som vill ha sekretess måste alltså enligt promemorieförslaget framställa en uttrycklig begäran härom t. ex. i det avtal som träffas mellan honom och myndigheten.

Flera remissinstanser har gjort invändningar på denna punkt. En del av dem förordar en lösning i enlighet med vad OSK föreslog, medan andra för fram andra alternativ.

Enligt min mening ger promemorieförslaget upphov till en del problem. Å andra sidan skulle en regel som den OSK föreslog, såsom anförs i promemorian, leda till andra svårigheter. En lämplig lösning synes vara att villkoret för att sekretess skall gälla i uppdragsverksamhet formuleras så att sekretess gäller för uppgift av förevarande slag, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Genom den valda avfattningen understryks att det här är fråga om en sekretess av närmast förtroendekaraktär. Det krävs emellertid för att sekretess skall gälla att en uppgift är av sådan art att bristen på sekretesskydd för uppgiften måste anses framstå som så väsentlig för uppdragsgivaren att han utan sekretesskyddet skulle ha avstått från att anlita myndigheten.

Med hänsyn till att det här är fråga om situationer av förtroendekaraktär föreskrivs i 14 kap. 3 § andra stycket att den s. k. generalklausulen inte är tillämplig på uppgifter som är sekretessbelagda enligt förevarande paragraf.

Några remissinstanser har fört fram tanken på att myndighet skönsmässigt skulle få avgöra sekretessfrågan. Som framhålls i promemorian står en sådan ordning i dålig överensstämmelse med 2 kap. 2 § andra stycket TF. I promemorian föreslås i stället efter det mönster som har följts i andra sammanhang där att regeringen får en möjlighet att besluta om undantag från sekretessen. Förslaget, som överensstämmer med gällande rätt (jfr 37 § SekrL), har upptagits också i departementsförslaget.

De nuvarande sekretesstiderna enligt 4 § CSK varierar starkt. En enhetlig sekretesstid på 20 år har i promemorian ansetts vara lämplig i de allra flesta fall. I enlighet med önskemål från statens skeppsprovningsanstalt har emellertid nuvarande sekretesstid för anstaltens handlingar, 50 år, behållits i promemorieförslaget. Departementsförslaget överensstämmer i sak med detta förslag.

10 §

Bestämmelserna i paragrafen avser sekretess till skydd för enskildas affärsförbindelser med det allmänna.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 34 § SekrL samt i fråga om tystnadsplikt 22 § upphandlingskungörelsen (1973:600) och 16 § instruktionen (1973:567) för nämnden för statens gruvegendom

Promemorieförslaget: 9 kap. 8 §

Uppgifter av det slag som avses i förevarande paragraf omfattas av 34 § SekrL. I OSK:s förslag återfanns däremot endast ett indirekt skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden i dessas affärsrelationer med det allmänna. Den enskilde skulle skyddas bara i den mån ett röjande av en uppgift rörande ett affärsmellanhavande mellan honom och en myndighet skadar *det allmänna* på visst angivet sätt. Denna konstruktion kritiserades av flera remissinstanser under remissbehandlingen av förslaget. Det hävdades att det allmännas och den enskildes intressen inte sammanfaller i så hög grad att den enskildes intressen tillgodoses i tillräcklig omfattning genom OSK:s förslag. I promemorian anförs att denna kritik förefaller välgrundad. Det sägs inte vara svårt att tänka sig situationer där röjandet av en uppgift som hänför sig till en affärstransaktion mellan en myndighet och en privat företagare inte är i något hänseende menligt för det allmänna men däremot allvarligt skadar den enskilde. I promemorian föreslås därför regler om sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden. De affärsförbindelser som avses i promemorieförslagets motsvarigheter till 8 och 9 §§ i detta kapitel undantas dock från tillämpningsområdet.

Promemorieförslaget har godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Också jag ansluter mig i det stora hela till förslaget. Det är uppenbart att en enskild, som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, kan ha ett behov av sekretess för uppgifter om sina affärs- och driftförhållanden också i andra fall än de som avses i de två närmast föregående paragraferna.

Som anförs i promemorian måste emellertid mot sekretessbehovet ställas allmänhetens intresse av insyn i myndigheternas ekonomiska verksamhet. Uppgifter om en myndighets och dess enskilde motparts affärs- och driftförhållanden är ofta så sammanvävda med varandra – ett överenskommet pris på en viss vara hänför sig t. ex. uppenbarligen till båda sidors affärsförhållanden – att det inte är möjligt att skilja dem åt. Som har nämnts i fråga om 8 § andra stycket i förevarande kapitel kommer en långtgående sekretess till skydd för enskilda intressen därför att hindra önskvärd insyn i myndigheternas verksamhet. Man måste av denna anledning också i detta sammanhang beakta den intresseavvägning som ligger bakom de särskilda reglerna till skydd för uppgifter om myndigheternas affärs- och driftförhållanden (6 kap. 1 och 2 §§).

Den lösning som har valts i promemorian för att få till stånd en lämplig

samordning mellan reglerna till skydd för det allmännas affärsintressen och reglerna till skydd för motsvarande intressen hos enskilda, som har trätt i affärsförbindelse med det allmänna, innebär följande. Bestämmelserna till skydd för enskilda görs för sin tillämplighet beroende av ett uttryckligt krav på sekretess från den enskildes sida. De innefattar dessutom ett skaderekvisit. Det ytterligare behov av insyn som kan föreligga tillgodoses genom en dispensmöjlighet för regeringen av samma slag som i fråga om uppdragssekretessen i närmast föregående paragraf. Offentlighetsintresset beaktas enligt promemorian ytterligare genom en regel som innebär att den normala sekretesstiden i fråga om ekonomiska förhållanden, 20 år, inte skall tillämpas i fråga om handlingar som anger villkoren i avtal. Efter mönster av förslagets 7 kap. 2 § andra stycket i fråga om skyddet för det allmänna föreslås i promemorian en sekretesstid på 2 år efter det att avtalet fullgjordes.

Remissinstanserna har gjort invändningar mot promemorieförslaget såvitt gäller kravet på att den som uppgiften rör skall ha begärt sekretess.

För min del anser jag i likhet med en del remissinstanser att den nu berörda förutsättningen för sekretess kan ge upphov till problem. Om möjligt bör därför liksom i fråga om föregående paragraf en annan lösning väljas. I första hand uppkommer då frågan hur skaderekvisitet bör utformas för att ge uttryck för en lämplig avvägning mellan sekretess- och insynsintressena. Det kan därvid finnas anledning att undersöka nuvarande rättsläge i fråga om främst 34 § andra stycket SekrL.

Någon närmare vägledning för tillämpningen av bestämmelsen ges inte i förarbetena till SekrL. Hur 34 § andra stycket SekrL bör tolkas diskuterades emellertid av militieombudsmannen i ämbetsberättelsen 1946 (s. 313 ff). Hans uppfattning kan sammanfattas på följande sätt (a.a. s. 330). Anledning att hemlighålla anbudshandlingar som avses i lagrummet kan sägas föreligga, när det finns anledning att befara att ett offentliggörande av handlingarna skulle kunna medföra en inte alltför obetydlig skada för vederbörande verk eller anbudsgivare. Det bör emellertid för lagrummets tillämpning krävas att det skall föreligga någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl härför. Något krav på en mera ingående utredning härom bör emellertid inte ställas upp. Om vederbörande myndighet med hänsyn till omständigheterna finner sannolikt att handlingarnas offentliggörande skulle medföra skada för verket i fråga eller myndigheten finner sig böra sätta tilltro till vad anbudsgivare har uppgett om att handlingarnas offentliggörande kan befaras medföra skada för honom, bör något hinder för anbudshandlingarnas hemlighållande i regel inte anses föreligga. En viss avvägning bör alltid företas med hänsyn till offentlighetsintresset. En begäran om konfidentiell behandling, som framställs av en anbudsgivare men som inte närmare motiveras och inte heller har karaktären av ett anbudsvillkor, bör i regel inte föranleda beslut om handlingarnas hemlighållande. Om det på grund av omständigheter, som är kända för myndigheten, kan befaras att underlåtenhet att efterkomma en sådan begäran skulle kunna

medföra skada eller olägenhet för vederbörande verk eller för anbudsgivaren, bör dock handlingarna kunna hemlighållas.

Enligt min mening innebär vad militieombudsmannen sålunda anförde en rimlig avvägning mellan de motstående intressena i föreliggande fall. Avvägningen kan lämpligen uttryckas så att sekretess bör gälla för en uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs.

På samma sätt som i fråga om 7 kap. 1 § promemorieförslaget föreslås i promemorian att sekretess skall gälla också för sådan uppgift hos myndighet som hänför sig till enskilds förhållande till ett av det allmänna dominerat privaträttsligt subjekt, t.ex. ett bolag, som under myndigheten driver affärsverksamhet. I fråga om sådana uppgifter kan enligt promemorian av naturliga skäl inte ställas upp något krav på att den enskilde skall ha begärt sekretess. I övrigt föreslås emellertid samma regler som i fråga om uppgifter som myndigheten har fått vid direkt kontakt med den enskilde.

Med anledning av att en remissinstans har uttalat tvekan om hur ordet affärsförbindelse bör tolkas kan tilläggas att uttrycket avser sådana transaktioner av ekonomisk natur som avses i 6 kap. 1 och 2 §§.

Liksom 6 kap. 1 § departementsförslaget har förevarande paragraf fått en något annan utformning än i promemorian. Beträffande skälen härför kan hänvisas till vad som har anförts under nämnda paragraf.

Regeln om den särskilda tidsgränsen i fjärde stycket i fråga om handling som anger villkoren i slutet avtal har utformats i överensstämmelse med motsvarande bestämmelse i 6 kap. 2 §.

11 §

I paragrafen regleras sekretessen för vissa uppgifter som rör internationellt utvecklingsbistånd.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 2 § 18 och 65 CSK samt i fråga om tystnadsplikt 19 § instruktionen (1974:781) för importkontoret för u-landsprodukter

Promemorieförslaget: 9 kap. 9 §

Departementsförslaget bygger på promemorieförslaget som har lämnats utan erinran under remissbehandlingen.

Det är inte möjligt att inom ramen för 6 § i detta kapitel bereda skydd för uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden hos SIDA och importkontoret för u-landsprodukter. Det är emellertid uppenbart att det här föreligger ett sekretessbehov av ungefär samma slag som vid vanliga affärsförbindelser mellan myndigheter och enskilda.

Med hänsyn till den stora likheten mellan de situationer som avses här och dem som avhandlas i närmast föregående paragraf har skyddet i båda fallen utformats på samma sätt. Förutsättningar för sekretess är således att det av särskild anledning kan antas att röjande kan medföra skada för den enskilde.

Vidare finner man också här en möjlighet för regeringen att förordna om undantag från sekretessen i det särskilda fallet. Också i fråga om sekretesstiderna för uppgifter i allmänna handlingar gäller samma regler som i närmast föregående paragraf.

12 §

I paragrafen regleras sekretessen vid vissa informationscentraler.
Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 20 b § SekrL
Promemorieförslag: 9 kap. 10 §
I gällande rätt föreskrivs sekretess för handlingar hos giftinformationscentralen vid Karolinska sjukhuset. I promemorian finns motsvarande bestämmelse. Denna har getts en mer allmän utformning, vilket får till följd dels att uppgifter vid liknande framtida informationscentraler kommer att omfattas av skyddet, dels att det blir helt klart att uppgifter av här avsett slag är skyddade också t. ex. hos de sjukvårdsinrättningar där de utnyttjas i särskilda behandlingssituationer. En förutsättning för sekretess enligt promemorian är emellertid att uppgiften har överlämnats till myndigheten just för att användas som underlag för behandling eller annan liknande åtgärd i hälso- eller sjukvård.

Promemorieförslaget har allmänt godtagits under remissbehandlingen. I departementsförslaget har promemorians bestämmelse godtagits med en redaktionell jämkning.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i patentansöknings- och mönsterregistreringsärenden. I paragrafen finns vidare regler om sekretess för sådana uppgifter om uppfinningar som har lämnats till myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar.
Gällande rätt:

a) handlingssekretess

23 § första stycket SekrL (patentsekretess; genombryts av reglerna i 22 § 1–3 st. patentlagen /22 § ändrad senast 1978:149/ om utläggning av patentansökan, om offentliggörande av ansökan 18 månader efter ansökningsdagen och om offentliggörande på begäran av sökanden)

22 § 5 st. patentlagen (sekretess för företagshemlighet i patentansökningsärende)

27 § SekrL och 4 § 14 CSK (handlingar hos statens nämnd för arbetstagares uppfinningar)

23 § andra stycket SekrL (mönstersekretess; genombryts av regeln i 19 § mönsterskyddslagen om offentliggörande av ansökan sex månader efter ansökningsdagen)

b) tystnadsplikt

8 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar
Promemorieförslaget: 9 kap. 11 §.

Första stycket

Promemorians förslag om sekretess för uppgifter om uppfinningar i patentansökningsärenden ansluter sig mycket nära till den nuvarande regeln i SekrL. Lagtexten i promemorian har förenklats i förhållande till gällande lydelse så till vida att det inte i förslaget anges att handlingar i ärenden där patent har beviljats som huvudregel skall vara offentliga. Att det förhåller sig på detta sätt följer av gällande patentlag och behöver därför enligt promemorian inte särskilt slås fast också i sekretesslagen.

SekrL innehåller inte någon särskild bestämmelse om sekretess för i patentansökningsärenden lämnade uppgifter om andra förhållanden än sådana som direkt gäller uppfinning. Däremot föreskrivs i 22 § femte stycket patentlagen att patentmyndigheten på begäran av sökanden kan förklara att handling som innehåller företagshemlighet inte får utlämnas, om särskilda skäl föreligger för ett sådant beslut. Det i promemorian framlagda förslaget innebär att denna regel bibehålls i patentlagen men att sekretesslagen i överensstämmelse med 2 kap. 2 § andra stycket första meningen TF kompletteras med en hänvisning till patentlagsregeln.

Promemorieförslaget har i denna del inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Departementsförslaget har på denna punkt utformats i enlighet med promemorieförslaget.

Andra stycket

Enligt lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar är en arbetstagare i allmän eller enskild tjänst, som gör en patenterbar uppfinning vars utnyttjande faller inom arbetsgivarens verksamhetsområde, skyldig att utan dröjsmål lämna arbetsgivaren underrättelse därom. Arbetsgivaren kan sedan enligt vad som närmare föreskrivs i lagen förvärva viss rätt till uppfinningen. Både arbetsgivaren och arbetstagaren har rätt att inhämta utlåtande i fråga om tillämpning av lagen från ett särskilt organ, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar. Om tvist om uppfinningen har anhängiggjorts vid domstol, kan också domstolen inhämta utlåtande från nämnden.

Uppgifter om en av arbetstagare gjord uppfinning är f. n. skyddade i vissa hänseenden. Beskrivningar, ritningar och andra handlingar som finns hos nämnden för arbetstagares uppfinningar får sålunda inte utlämnas tidigare än 20 år efter handlingens datum utan samtycke av vederbörande arbetsgivare eller arbetstagare. Däremot finns inte någon handlingssekretess beträffande handlingar med uppgifter om uppfinningar som kan finnas hos en statlig myndighet i dennas egenskap av arbetsgivare till en uppfinnare. Den tystnadspliktsregel som finns i 8 § lagen om rätten till arbetstagares

uppfinningar torde emellertid gälla både för sådana myndigheter och för nämnden om arbetstagares uppfinningar.

Det i promemorian framlagda förslaget i denna del innebär att den nya sekretesslagens regel på området får samma omfattning som den i 8 § lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar intagna tystnadspliktsregeln f. n. har. Huvudregeln modifieras emellertid genom en bestämmelse som innebär att sådana uppgifter om en patentsökt uppfinning som finns både hos patentmyndigheten och hos en annan myndighet på båda ställena får det skydd som gäller i patentansökningsärenden.

Två remissinstanser menar att sekretessområdet blivit snävare jämfört med den handlingssekretess som föreskrivs i 4 § 14 CSK. Den nuvarande handlingssekretessen omfattar alla handlingar som ges in till nämnden eller upprättas där och detta även om handlingarna inte direkt rör uppfinning. Enligt de båda remissinstanserna är det viktigt att alla handlingar som ges in till nämnden och alla uppgifter som lämnas muntligen inför nämnden omfattas av sekretess.

Enligt min mening bör sekretesskyddet omfatta alla de uppgifter som lämnas till myndighet enligt lagstiftningen om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar. Detta bör klargöras genom en mindre redaktionell jämkning i promemorieförslaget. I övrigt bör förslaget i denna del godtas.

Tredje stycket

I promemorian har tagits in en bestämmelse om mönstersekretess. Bestämmelsen innebär att sekretess gäller i ärende om registrering av mönster för uppgift om mönstret, om annat inte följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd. Förslaget, som inte syftar till ändring i gällande regler om handlingssekretess, förutsätter följdändringar i mönsterskyddslagstiftningen.

I departementsförslaget har bestämmelsen tekniskt utformats i närmare överensstämmelse med gällande ordning. Förslaget kräver sålunda ingen följdändring i mönsterskyddslagstiftningen. Den sakliga innebörden är oförändrad.

Fjärde stycket

I detta stycke regleras sekretesstiden.

14 §

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess i ärenden om registrering eller inskrivning i skeppsbyggnadsregistret.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 22 a § SekrL

Promemorieförslaget: 9 kap. 12 §

Paragrafen, som i huvudsak överensstämmer med motsvarande paragraf i promemorian, har inte föranlett några erinringar vid remissbehandlingen. Bestämmelsen innebär bl. a. den ändringen i sak jämfört med gällande ordning att handlingssekretessen kompletteras med en motsvarande tystnadsplikt och att den särskilda regeln om krav på avtalsparternas godkännande för utlämnande före sekretesstidens utgång ersätts med den allmänna regeln om rätt för enskild att efterge sekretess (14 kap. 4 §).

15 §

I paragrafen föreskrivs sekretess bl. a. för uppgift som part i arbetstvist lämnar till förlikningsman.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 24 § SekrL

Promemorieförslaget: 9 kap. 13 §

Frånsett vissa smärre ändringar av formell natur överensstämmer departementsförslaget med motsvarande bestämmelse i promemorian. Vid remissbehandlingen har bestämmelsen lämnats utan erinran.

Paragrafen innehåller inte någon anknytning till en särskild namngiven lagstiftningsprodukt. Den omfattar genom sin generella avfattning både uppgifter som har lämnats med stöd av 7 § lagen (1920:245) om medling i arbetstvister och uppgifter som har lämnats vid medling enligt bestämmelserna i MBL. Den nuvarande konstruktionen med krav på parts förbehåll för att sekretess skall föreligga har behållits för att någon oklarhet aldrig skall behöva uppkomma om vilka uppgifter från en part som en förlikningsman etc. skall få föra vidare och vilka han är skyldig att hålla för sig själv. Den föreslagna lagtexten utgör inte något hinder mot att en part t. ex. förbehåller sig en mera långtgående sekretess gentemot allmänheten än gentemot sin motpart i arbetstvister.

Det föreligger inte något intresse av att låta den som har mottagit en uppgift föra denna vidare till annan myndighet i de fall då uppgiftslämnaren har motsatt sig detta. Av denna anledning är den s. k. generalklausulen angående uppgiftslämnande mellan myndigheterna inte tillämplig i fråga om sekretess enligt paragrafen. Detta framgår av 14 kap. 3 § andra stycket.

16 §

I denna paragraf meddelas föreskrifter om sekretess vid sjöförklaringar och motsvarande utredningar.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 5 § andra stycket första meningen och tredje stycket SekrL

Promemorieförslaget: 9 kap. 14 §

I paragrafen tas de bestämmelser i 5 § SekrL upp som syftar till att skydda enskilds ekonomiska förhållanden vid sjöförklaringar och motsvarande utredningar. Paragrafen ger emellertid skydd också för det allmännas ekonomiska intresse, fastän den ingår i kapitlet om sekretess med hänsyn

främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. Det har inte ansetts föreligga tillräcklig anledning att ta upp en motsvarande regel i 6 kap. till skydd för bara det allmännas ekonomiska intresse. Däremot finns i 6 kap. 8 § en bestämmelse som motsvarar 5 § första stycket SekrL.

Departementsförslaget överensstämmer med förslaget i promemorian, som i denna del inte mött några invändningar under remissbehandlingen.

Den sakliga innebörden av gällande reglering av handlingssekretessen i sjöförklaringsärenden behålls i förslaget. Även tystnadsplikt bör råda i sådana ärenden. Första stycket har avfattats med denna utgångspunkt.

Ordet utredning omfattar såväl sjöförklaring som sådan utredning som avses i 5 § tredje stycket SekrL. För att sekretess skall gälla krävs såsom nu följer av 308 § sjölagen (1891:35 s. 1, omtryckt 1975:1289), att fartygets befälhavare eller redare begär det. I överensstämmelse med gällande ordning är det också en förutsättning för sekretess att sjöförklaring eller motsvarande undersökning beträffande båda fartygen inte äger rum samtidigt eller beträffande det ena fartyget inte har skett tidigare eller att tillgång annars inte finns till motsvarande uppgifter rörande detta fartyg.

Enligt gällande rätt är sekretessen i ärende om sjöförklaring beroende av om sjöförklaringen hålls offentligt eller ej. Detsamma är avsett att gälla enligt departementsförslaget. Därvid gäller bl. a. att sekretess för uppgift i domstolsärende upphör att gälla hos domstolen, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling inför denna (12 kap. 3 §). Handläggs sjöförklaringsärende av annan myndighet än domstol gäller detsamma enligt andra stycket hos den myndigheten.

I tredje stycket upptas en tidsbegränsning av sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling. På motsvarande sätt som nu gäller upphör sekretessen när motsvarande uppgift rörande det andra fartyget har blivit tillgänglig och senast när fem år har förflutit från det att sammanstötningen skedde.

17 §

I paragrafen ges regler om sekretess hos domstol för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Gällande rätt: 10 och 36 §§ SekrL, 5 kap. 1 § RB, 12 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, 12 § lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, 22 § lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar och 70 § MBL

Promemorieförslaget: 9 kap. 15 §

Vid domstol kan i mål och ärende som tillhör domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet förekomma uppgifter om affärs- och driftförhållanden vilkas röjande för allmänheten skulle kunna medföra avsevärd skada för de berörda.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket RB i dess nu gällande lydelse får rätten förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om anledning

förekommer att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas. Likartade bestämmelser finns i 12 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, i 12 § lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, i 22 § lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar samt i 70 § MBL.

Den förhandlingssekretess vid domstol, som kan åstadkommas enligt nu nämnda lagrum, kan med stöd av 36 § SekrL läggas till grund för en handlingssekretess omfattande handlingar, som har företetts eller är avsedda att företes vid förhandlingen inom stängda dörrar. Avskaffas i enlighet med vad som föreslås i den allmänna motiveringen denna möjlighet att tillskapa handlingssekretess, blir det nödvändigt att i den nya sekretesslagen föra in en materiell sekretessbestämmelse, som tillgodoser det behov av handlingssekretess vid domstol som föreligger i fråga om vissa affärs- och driftförhållanden. Departementsförslaget härom finns i förevarande paragraf. Förslaget överensstämmer med promemorieförslaget så när som på två punkter, som jag strax skall beröra. Promemorieförslaget har i sak lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Enligt departementsförslaget skall hos domstol gälla sekretess för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller för mål och ärenden som tillhör domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Eftersom det för sekretess krävs att den skada som kan antas uppkomma genom uppgiftens röjande skall vara avsevärd, blir sekretessbestämmelsens tillämplighet begränsad till fall där behovet av sekretess verkligen är kännbart. Den bör t. ex. i regel kunna tillämpas i fall där en yrkeshemlighet annars skulle röjas. Sådana uppgifter om affärs- eller driftförhållanden som affärsidkare gärna vill hålla för sig själva men vilkas röjande inte kan antas få några nämnvärda ekonomiska konsekvenser omfattas däremot inte av lagrummet. Med hänsyn till intresset av offentlighet vid domstolar finns inte anledning att låta dessa fall omfattas av en allmän regel om sekretess hos domstol. Bestämmelsen avser både myndigheter som driver affärsverksamhet av något slag och enskilda näringsidkare.

Det förekommer att av särskild bestämmelse i den föreslagna sekretesslagen följer att i en viss typ av ärenden sekretess i angiven utsträckning inte skall gälla hos domstol till skydd för något nu aktuellt intresse. Exempel härpå erbjuder bestämmelserna i 9 kap. 1 § om sekretess i skatteärenden. Enligt nämnda paragraf gäller ingen sekretess för skattedomstols beslut i där angivna ärenden, även om i beslutet skulle ingå uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden. En dylik specialreglering bör ta över den här föreslagna generella regeln. Därför föreskrivs att huvudregeln om sekretess inte äger tillämpning, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte skall gälla.

Behov av sekretess för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden kan föreligga också i brottmål. Paragrafen är tillämplig även i sådana mål. Sekretess skall dock inte gälla till förmån för en tilltalad eller en misstänkt.

Enligt promemorians förslag skall sekretessen gälla även vid förundersökning i brottmål under vissa särskilda förutsättningar. Med den utformning som förundersökningssekretessen fått i departementsförslaget, har någon motsvarande regel inte tagits upp i departementsförslaget. Av 9 kap. 17 och 18 §§ departementsförslaget följer att sekretess kan gälla vid förundersökning för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Promemorians förslag innebär vidare att sekretess enligt paragrafen skall gälla hos domstolen bara för den händelse inte någon annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig. Är en annan bestämmelse primärt tillämplig hos domstol eller är den tillämplig via föreskriften om överföring av sekretess till domstol, skall den bestämmelsen gälla i stället. I departementsförslaget har valts en enklare lösning. Sekretessen enligt förevarande paragraf är primärt tillämplig hos domstol. Därvid kan visserligen den situationen uppstå att också en annan sekretessregel är primärt tillämplig hos domstolen. Domstolen får då tillämpa båda sekretessreglerna. Gäller sekretess enligt någon av reglerna får uppgiften inte lämnas ut.

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

1-3 §§

I dessa paragrafer föreskrivs om sekretess inom skatte- och tullväsendet.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 17, 19 a och 28 §§ SekrL och 2 § 51, 54 och 57 CSK samt i fråga om tystnadsplikt föreskrifterna i bilaga 5 nr 15, 16, 25, 28–32, 43, 50, 66, 83, 100–102, 125, 130, 142 och 175

Handlingssekretessen på skatteområdet regleras huvudsakligen i 17 § SekrL. Enligt paragrafens första stycke avser sekretessen i första hand till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering eller annars för beräknande av skatt, men den omfattar också uppgifter avlämnade till myndighet för beräknande av pensionsgrundande inkomst eller av arbetsgivaravgift. Vidare föreskrivs om sekretess för handling, som har upprättats eller omhändertagits av myndighet vid taxeringskontroll eller annars vid skattekontroll, vid beräknande av pensionsgrundande inkomst eller vid kontroll av uppgift för beräknande av arbetsgivaravgift. Handlingar i vissa speciella skatteärenden sekretessbeläggs enligt särskilda bestämmelser i paragrafen (första, andra och tredje styckena). Slutligen innehåller 17 § en bestämmelse om sekretess beträffande ärenden om handräckning åt utländsk skattemyndighet (fjärde stycket).

Tystnadsplikter på skatteområdet föreskrivs i en rad skatteförfattningar. Som exempel kan nämnas föreskrifterna i 117 § taxeringslagen. Enligt denna paragraf omfattar tystnadsplikten innehållet i deklaration, uppgift som har lämnats till ledning för taxering och av myndighet vid taxeringskontroll upprättad handling. Vidare gäller tystnadsplikt i fråga om vad som har inhämtats vid taxeringsrevision e. d. eller vid taxeringsnämndssammanträde. Slutligen föreskrivs tystnadsplikt beträffande innehållet i vissa handlingar i ärenden om handräckning åt utländsk skattemyndighet.

Sekretessreglernas nuvarande tillämpningsområde inom skatteväsendet är sålunda bestämt huvudsakligen genom uppräkning av olika handlingar. Uppräkningen tar i första hand sikte på sådana handlingar som självdeklarationer, kontrolluppgifter samt promemorior upprättade vid taxeringsrevision eller skattekontroll.

Bland de uppräknade handlingarna ingår inte t. ex. parternas skrifter i skattedomstol eller domar i skattemål. I fråga om dessa handlingar är endast domstolssekretess enligt 36 § SekrL tillämplig. Vid sidan av handlingar, som helt klart faller innanför eller utanför det sekretessbelagda området, finns det i skatteärenden handlingar, beträffande vilka hävdas olika meningar huruvida de omfattas av sekretess eller inte. Som exempel kan nämnas taxeringsnämnds underrättelse om ifrågasatt eller beslutad avvikelse från självdeklaration.

Också tullmyndigheterna hör till de myndigheter som handlägger skatteärenden. Tullverket är sålunda beskattningsmyndighet i fråga om bl. a. mervärdeskatt vid införsel av varor från utlandet. För tullverket finns emellertid en särskild sekretessbestämmelse i 28 § SekrL, som avser till tullverket inkomna och där upprättade handlingar rörande varor som behandlas vid verket, såvitt angår deras angelägenheter som anlitar eller annars träder i beröring med verket. Handling får dock utlämnas om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande önskas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen att det inte kommer att missbrukas till deras skada. Enligt ordalagen är sålunda denna sekretessbestämmelse tillämplig på även ärenden hos tullverket som avser t. ex. mervärdeskatt. I 54 § tullagen föreskrivs tystnadsplikt av liknande slag som den som gäller enligt 117 § taxeringslagen.

OSK och TK med remissyttranden: OSK föreslog en sekretessregel som undanröjde de oklarheter på skatteområdet som har berörts. Enligt 29 § LAH fick handling, som hade inkommit till myndighet eller där upprättats i ärende om beskattning, inte lämnas ut. Bouppteckning enligt ärvdabalken skulle dock vara offentlig. Sekretess föreslogs gälla också i ärende rörande beräkning av pensionsgrundande inkomst eller arbetsgivaravgift. Myndighets beslut och annan handling som angav utgången i mål eller ärende där sekretess gällde fick enligt förslaget inte hemlighållas. Enda undantaget från denna regel gällde förhandsbesked i beskattningsärende. OSK hade vidare upptagit bestämmelser om sekretess för två speciella typer av skatteärenden, som

omfattas av handlingssekretess enligt gällande rätt.

Under remissbehandlingen av OSK:s förslag framfördes kritik på den grund att förslaget innebar en i vissa fall väsentlig utsträckning av sekretessen i skatteärenden.

I TK:s förslag var 16 och 18 §§ LOFT tillämpliga på skatteområdet. Enligt 16 § kunde tystnadsplikt föreskrivas i ärende om myndighetsutövning. Bestämmelsen var avsedd att skydda den som ett skatteärende rörde. För sekretess krävdes visst slag av skada eller men. I 18 § gavs regler om tystnadsplikt i bl. a. ärende om beskattning till skydd för tredje man. Denna sekretess var inte beroende av skaderekvisit.

Såvitt nu är i fråga lämnade remissinstanserna i stort sett TK:s förslag utan erinran.

OSK föreslog en bestämmelse om tullsekretess (23 § LAH) beträffande handling hos tullverket rörande varor som där behandlas, om röjande av dess innehåll kunde medföra skada för varornas avsändare eller mottagare. Enligt TK skulle samma bestämmelser tillämpas inom tullverket som på skatteområdet.

Promemorieförslaget: 10 kap. 1–7 §§

I promemorian anförs att den nuvarande regleringen av sekretess på taxerings- och skatteområdet innebär att uppgifter, som är känsliga för den enskilde, kan vara sekretessbelagda om de förekommer i en handling men offentliga om de finns i en annan. Sekretessregleringen brister sålunda i konsekvens. Med det nuvarande förfarandet i taxerings- och skatteärenden ger reglerna dock ett någorlunda tillfredsställande helhetsresultat därför att känsliga uppgifter huvudsakligen förekommer i vissa handlingar men inte i andra.

I promemorian erinras vidare om att det förestår en omläggning av taxeringen i första instans och av skatteadminstrationen. Riksdagen har beslutat om en sådan omläggning fr. o. m. 1979 års taxering (prop. 1975:87, SkU 1975:31, rskr 1975:229; prop. 1976/77:138, SkU 1976/77:49, rskr 1976/77:346; prop. 1977/78:181, SkU 1977/78:58, rskr 1977/78:357). Bl. a. skall skatteadministrationen effektiviseras genom införandet av ett väl utbyggt ADB-stöd som underlag för granskningen och taxeringen. F. n. används i regel inte datateknik vid registrering eller bearbetning före beslutsregistreringen vid inkomst- och förmögenhetstaxeringen. Det nya granskningssystemet innebär bl. a. en ADB-mässig registrering av uppgifterna i deklarationer och kontrolluppgifter. Dessa liksom åtskilliga andra uppgifter skall anges på en taxeringsavi. Uppgifterna i deklarationen och kontrolluppgifterna skall stämmas av maskinellt, och resultatet skall redovisas på avin. På denna utskrivs maskinellt, förutom uppgifter för taxering, även uppgifter för beräknande av pensionsgrundande inkomst och för påföring av arbetsgivaravgifter.

Riksdagen har beslutat även angående ett bl. a. för taxeringsförfarandet avsett ADB-system inom folkbokförings- och beskattningsområdet (prop.

1975:57, SkU 1975:32, rskr 1975:230; jfr prop. 1976/77:138). Det är avsett att systemet skall tas i bruk successivt fr. o. m. år 1979. I det av riksdagen godkända utlåtandet av skatteutskottet underströks att integritetsskyddet i det fortsatta utvecklingsarbetet borde tillmätas stor betydelse (SkU 1975:32 s. 6).

I promemorian nämns också att riksskatteverket och statskontoret på uppdrag av regeringen har utarbetat en rapport angående bl. a. integritetsfrågor i ett nytt ADB-system för skatteadministrationen (rationalisering av skatteadministrationen, Delrapport 1976:4, Integritet och genomförande). I rapporten behandlas bl. a. frågan om offentlighet och sekretess i det nya ADB-systemet. Enligt rapporten bör beskattningsarbetet i första instans sekretessbeläggas i större utsträckning än f. n. Uppgifter som rör beskattningen bör inte få lämnas ut innan formliga beslut har fattats. Eventuellt bör den offentliga insynen vara större i skattedomstolarna än i första instans. Att sådana uppgifter i det nya ADB-systemet, som t. ex. namn och adress på skattskyldig, är offentliga i bl. a. folkbokföringsregister behöver enligt rapporten inte automatiskt leda till att de är offentliga när de förekommer i skatteregister. I stället bör skatteregister vara sekretessbelagda med undantag för expedierade beslut och uppgifter som inte faller inom beskattningsområdet. Kontinuerliga eller tillfälliga skatteregisterutdrag på ADB-medier till myndigheter utanför skatteadministrationen får enligt rapporten göras endast när författningsenlig skyldighet föreligger.

Den förestående omläggningen av taxeringsförfarandet i första instans och av skatteadministrationen kräver enligt promemorian uppenbarligen att gällande bestämmelser om sekretess på området ses över. Ett bibehållande av nuvarande ordning skulle nämligen leda till att hittills i stort sett sekretessbelagda uppgifter blir offentliga i och med att de alltid förs in i ett av myndighet upprättat skatteregister som är allmän handling. Möjligen skulle de taxeringsavier som skall vara underlag för taxeringsarbetet bli offentliga när ärendet har slutbehandlats. Har uppgifter väl förts in i registret kan dessutom sekretessen inte gärna få vara beroende på varifrån uppgifterna härstammar. Sekretessregleringen på taxerings- och skatteområdet bör därför i stället utgå från vilka uppgifter som är skyddsvärda i och för sig.

Med tanke på att större delen av befolkningen berörs av skatteärendena varje år och att det i dessa ärenden kan redovisas för den enskilde ömtåliga personliga eller ekonomiska förhållanden anses i promemorian behovet av sekretess vara starkt på skatteområdet. Den av OSK föreslagna bestämmelsen om handlingssekretess i ärenden om beskattning, utvidgad till att avse också tystnadsplikt, skulle tillgodose detta behov av sekretess även inom ramen för det omlagda taxeringsförfarandet, och nuvarande brister i regleringen skulle försvinna. Bestämmelserna i LAH om skattesekretess sägs vidare vara mera lättillämpade än nuvarande reglering. Huvudregeln skulle vara fullständig sekretess utom såvitt gäller beslut. Att bestämmelserna är lättillämpade är givetvis en särskild fördel, när det som här är fråga om

ärenden som till antalet uppgår till flera miljoner per år.

De skäl som nu har anförts för en långtgående sekretess på skatteområdet måste emellertid enligt promemorian ställas mot den grundlagsfästa principen att allmänna handlingar är offentliga och att sekretess skall vara undantag från denna huvudregel. I prop. 1975/76:160 uttalades (s. 71) att vad som i synnerhet kräver offentlighet är myndigheternas befattning med ärenden där myndigheterna framträder som bärare av offentlig makt. Vidare underströks vikten av att offentlighetsprincipen verkligen upprätthålls vid de avvägningar som aktualiseras i samband med tillkomsten av den nya sekretesslagstiftningen (s. 73). Det borde inte komma i fråga att begränsa handlingsoffentligheten så snart man gör sannolikt att olägenhet av någon betydelse kan följa av den, i varje fall inte när insyn skulle kunna tillgodose något av de ändamål som bär upp offentlighetsprincipen. I promemorian erinras också om att det i propositionen förutsattes att sekretessbestämmelser utan skaderekvisit skulle vara snävt avgränsade (s. 77). De nu återgivna uttalandena i propositionen lämnades utan erinran av riksdagen.

I promemorian anförs att en reglering enligt vilken fullständig sekretess skulle gälla generellt i skatteärenden, utom i fråga om beslut, är mindre väl förenlig med de uttalanden som sålunda gjordes i grundlagsstiftningsärendet, vare sig man ser till skatteområdet i dess helhet eller överväger en sådan reglering endast såvitt angår andra myndigheter än domstolar. Mot bakgrund av vad som anfördes i prop. 1975/76:160 bör i stället sökas en lösning, i vilken någon form av skaderekvisit kommer till användning utom i särskilda, klart avgränsade undantagsfall. När man överväger hur denna reglering bör utformas måste givetvis stort avseende fästas vid de skäl som i det föregående har anförts för en vidsträckt sekretess i skatteärenden, nämligen att regleringen bör vara någorlunda enkel och lättillämpad samt att det i skatteärenden ofta förekommer uppgifter som är ömtåliga för den enskilde och som kräver sekretesskydd.

Vid utformandet av en ny sekretessreglering på skatteområdet är det enligt promemorian lämpligt att utgå från gällande sekretessbestämmelser. De uppgifter som nu i allmänhet är sekretessbelagda bör vara det även i fortsättningen. Samtidigt bör tillses att nuvarande inkonsekvens i regleringen försvinner. Detta leder visserligen till en utvidgning av sekretessen. En sådan utvidgning synes emellertid kunna godtas, om ett skaderekvisit införs i enlighet med vad som förut har sagts. Detta skaderekvisit bör givetvis tillåta utlämnande av helt harmlösa uppgifter, t. ex. om skattskyldigs namn och adress, mantalsskrivningsort och debetsedelnummer etc. När det gäller exempelvis innehållet i självdeklarationer är det – med tanke på mängden av uppgifter som varje år förekommer hos skattemyndigheterna – inte möjligt att kräva en ingående bedömning av risken för skada i det enskilda fallet. Ett omvänt skaderekvisit torde medge en mera schablonmässig bedömning. Lämpligen bör gälla att uppgifter om enskilds förhållanden är sekretessbelagda om det inte måste antas att uppgifterna kan röjas utan skada

och men för den enskilde.

I skatteärenden gäller f. n. en mera vidsträckt offentlighet i skattedomstol än hos skatteadministration. Enligt promemorian bör skatteprocessen också i fortsättningen i princip vara offentlig. Det omvända skaderekvisitet bör därför inte tillämpas hos domstol i skatteärende. I stället förordas att ett rakt skaderekvisit skall gälla. Enligt promemorian kan förutsättas att domstolarna har större möjligheter att bedöma risken för skada eller men i det särskilda fallet än taxeringsnämnden och andra skattemyndigheter. Det raka skaderekvisitet bör gälla såväl för uppgifter som tillförs ett skatteärende i domstolen som för sådana uppgifter som härrör från skattemyndighet i första instans och som där omfattas av sekretess för vilken gäller ett omvänt skaderekvisit.

Vad nu har återgetts ur promemorian avser skatteärenden i allmänhet. Enligt promemorian bör dock vissa speciella, klart avgränsade skatteärenden kunna omgärdas med starkare sekretess än den som i allmänhet råder.

I promemorian föreslås att beslut, varigenom skatteärende avgörs, i princip skall vara offentliga.

Enligt promemorian torde förfarandet vid förtullning numera i princip inte skilja sig från förfarandet hos skattemyndigheterna. Tulltaxering grundas sålunda på deklarationer och liknande uppgifter som lämnas av den tullskyldige. Även i övrigt liknar bestämmelserna om tullförfarandet vad som gäller skatteväsendet i övrigt. Härtill kommer att det synes mindre ändamålsenligt att ha andra sekretessbestämmelser för det fall att ett ärende om mervärdeskatt handläggs av tullmyndighet än i andra fall. Vidare framhålls att tull enligt den nya RF är en form av skatt. Mot bakgrund av dessa synpunkter finns det enligt promemorian skäl att reglera tullsekretessen i samband med skattesekretessen i övrigt. De grundläggande övervägandena angående skattesekretessen synes kunna avse också tullområdet. Övervägande skäl talar sålunda enligt promemorian för att nuvarande sekretesskydd behålls i sak.

Förutom befattning med ärenden angående tullar och andra skatter o. d. har tullverket vissa uppgifter som faller utanför ramen för skattesekretessen enligt promemorieförslaget. När det gäller tullverkets brottsbekämpande verksamhet, är emellertid 10 kap. 19 § promemorieförslaget tillämplig, såvitt avser skydd för enskild. Vidare har tullverket till uppgift att ge tillstånd till viss näringsverksamhet, såsom i fråga om tullupplag och tullager. För sådan tillståndsgivningsverksamhet kan sekretess föreskrivas med stöd av 9 kap. 4 § promemorieförslaget.

I enlighet med det anförda har 10 kap. 1–6 §§ promemorieförslaget utformats. Huvudbestämmelsen om sekretess hos skatte- och tullmyndigheterna finns i 1 §. I 2 § regleras sekretessen rörande vissa speciella skatteärenden. Sekretess beträffande skattekontroll föreskrivs i 3 §. 4 § behandlar sekretess i ärenden som i allmänhet handläggs hos lokal skattemyndighet i första instans. För sådan tullkontroll som inte avser skatt eller avgift ges bestämmelser om sekretess i 5 §. I nu nämnda paragrafer finns

omvända skaderekvisit. För vissa ärenden som avses i 2 § gäller dock absolut sekretess. I 1 och 4 §§ finns regler om sekretess hos domstol med rakt skaderekvisit. Vissa ärenden där svensk myndighet bistår utländsk skatte- eller tullmyndighet berörs av 6 §. En tidsgräns för sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling föreskrivs slutligen i 7 §.

Remissyttrandena: Remissinstansernas inställning till promemorieförslaget såvitt gäller skattesekretessen kan beskrivas som splittrad. Visserligen lämnar de flesta förslaget utan erinran men bland dem som behandlar frågan särskilt är meningarna delade. Några godtar förslaget. Till den gruppen hör kammarrätten i Sundsvall och datainspektionen. Andra är mer kritiska. Sålunda uttalar sig kammarrätten i Göteborg, riksskatteverket och länsstyrelsen i Stockholms län för en ordning som mera överensstämmer med den nuvarande så till vida att uppgifter i deklarationer och revisionspromemorior och liknande uppgifter bör vara omgärdade med absolut sekretess. Riksskatteverket anser dock att huvudlinjerna i promemorieförslaget är godtagbara, om man vill genomföra en konsekvent reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i en och samma lag.

Någon erinran mot att tulllsekretessen regleras gemensamt med skattesekretessen har inte gjorts under remissbehandlingen. Från flera håll framförs invändningar mot den lagtekniska utformningen av bestämmelserna om sekretess på skatte- och tullområdet och mot detaljer i de särskilda paragraferna i promemorieförslaget.

Förslag till skatteregisterlag m. m.: Sedan promemorieförslaget har lagts fram, har riksskatteverket och statskontoret behandlat bl. a. sekretess- och integritetsfrågor rörande ADB-systemet för skatteadministrationen i en ny rapport: Rationalisering av skatteadministrationen, Delrapport 1978:2, Förslag till Skatteregisterlag m. m. Rapporten har överlämnats till regeringen och har remissbehandlats. Remissbehandlingen har nyligen avslutats, och förslaget till skatteregisterlag övervägs f. n. inom budgetdepartementet.

I rapporten läggs fram – förutom förslag till skatteregisterlag – förslag till ändring i 17 § SekrL. Som motiv till det senare förslaget anförs i rapporten främst följande (s. 14, 44). De skatteregister som skall finnas i det nya ADB-systemet för skatteadministrationen kommer att innehålla åtskilliga uppgifter av integritetskänslig natur. Det måste därför skapas ett sekretesskydd för skatteregistren. Det föreslås att det i 17 § SekrL införs en bestämmelse härom. Många uppgifter i registren bör inte vara sekretessbelagda, t. ex. de som skall finnas i taxerings- eller debiteringslängd. Med hänsyn härtill kan inte registren som sådana sekretessbeläggas i sin helhet. Sekretessen får i stället knytas till vissa uppgifter i registret. I avvaktan på ny sekretesslagstiftning har sekretessbestämmelsen utformats efter förebild av promemorieförslaget.

Regeringen har nyligen förelagt riksdagen förslag till ändring i SekrL (prop. 1978/79:51). Bl. a. föreslås att det i en ny 17 a § skall införas bestämmelser om sekretess för skatteregister. I väntan på den nya sekretesslagen har paragrafen

utformats i nära anslutning till 17 §. Något skaderekvisit har sålunda inte tagits in i bestämmelsen.

Föredraganden: Nuvarande reglering av skattesekretessen kännetecknas av att både handlingssekretess och tystnadsplikt knyts till vissa handlingar, som självdeklarationer och revisionspromemorior, medan andra handlingar med kanske lika ömtåligt innehåll inte är sekretesskyddade. Promemorieförslaget innebär en enhetlig reglering av skattesekretessen så till vida att ömtåliga uppgifter i den egentliga beskattningsverksamheten sekretessbeläggs oavsett i vilken handling de finns. Kravet på insyn tillgodoses genom skaderekvisit. De remissinstanser som är kritiska mot promemorieförslaget förordar att man i det stora hela behåller nuvarande ordning med en absolut sekretess för innehållet i vissa handlingar.

För min del anser jag att en sådan lösning ger anledning till olika betänkligheter. Lösningen skulle rimma illa med en av grundprinciperna bakom den nya sekretesslagen, nämligen att uppgifter som sådana är skyddsvärda och att deras förekomst i olika former inte bör ha någon betydelse i sekretesshänseende. Vidare måste man beakta den omläggning av taxeringsförfarandet som förestår. Omläggningen innebär att många av de uppgifter som finns i självdeklarationer och andra handlingar, som nu är sekretesskyddade, tillsammans med andra uppgifter förs in i skatteregister med hjälp av ADB-teknik. Det är uppenbart att en sekretessregel för uppgifterna i skatteregister skulle bli mycket svårtillämpad, om det skulle bli avgörande för sekretessfrågan varifrån uppgifterna har inhämtats. Jag vill därför i princip ansluta mig till promemorians förslag om en enhetlig lösning i fråga om sekretessregleringen på skatteområdet.

Vad sedan angår frågan om vilken styrka sekretessen bör ha på detta område är det givet att man måste eftersträva en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena. De skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden ger skyddsaspekten en särskild tyngd. Man kan nämligen inte bortse från att det av den stora mängden skattskyldiga skulle upplevas som integritetskränkande att uppgifter i deras självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter i och för sig är av tämligen alldaglig beskaffenhet. Vidare är det klart att ett utlämnande av uppgifter om ett företags affärs- och driftförhållanden ofta kan medföra skada för företaget. I vissa särskilda typer av skatteärenden är skyddsintresset särskilt uttalat. Den kritik som under remissbehandlingen har riktats mot promemorieförslagets regler om skattesekretess går också i stort sett ut på att de är alltför offentlighetsvänliga, i varje fall när det gäller verksamheten i första instans. Vill man tillmötesgå kritiken, måste skattesekretessen i första instans göras absolut. Som framgår av det föregående har gällande rätt denna innebörd.

Också enligt min mening talar starka skäl för att nuvarande sekretessnivå på skatteområdet behålls. Visserligen föreligger här ett beaktansvärt insynsintresse. Detta intresse kan dock tillgodoses i inte oväsentlig mån på annat

sätt än genom en sekretessregel med omvänt skaderekvisit. En möjlighet är att låta processen vid skattedomstol i princip vara offentlig. En annan möjlighet att tillgodose offentlighetsintresset är att undanta beslut om taxering och om skatt m. m., från sekretessen. Jag förordar att promemorieförslaget i dessa delar genomförs. Detta innebär i fråga om t. ex. den årliga taxeringen att bl. a. uppgifterna i inkomst- och förmögenhetslängderna blir offentliga liksom taxeringsnämnds beslut om avvikelse från självdeklaration.

På grund av det anförda anser jag att den nuvarande sekretessnivån på skatteområdet bör behållas.

Som föreslås i promemorian bör tullsekretessen regleras gemensamt med skattesekretessen. I principiell anslutning till vad som förordas i fråga om sekretessen på skatteområdet anser jag att nuvarande sekretessnivå inom tullverket bör behållas. Därför föreslås liksom i promemorian att ett omvänt skaderekvisit skall gälla beträffande uppgifter hos tullverket.

Vid utformningen av departementsförslaget har eftersträvats att göra regleringen enklare och lättare att tillämpa.

På grund av de överväganden som nu har redovisats har bestämmelserna om skatte- och tullsekretess i departementsförslaget förts samman i tre paragrafer. Den första innehåller bestämmelser om sekretess som motsvarar 1 och 2 §§ och en del av 4 § i 10 kap. promemorieförslaget och som avser den egentliga verksamheten att besluta om skatt och om taxering m. m. I den andra paragrafen finns sekretessföreskrifter som rör vissa särskilda ärendetyper vilka i promemorieförslaget regleras i 3 och 4 §§ och som har anknytning till men ändå ligger något vid sidan om nyss nämnda verksamhet, t. ex. särskilda ärenden om skattekontroll. I stort sett samma regler gäller för sekretessen enligt de båda nu berörda paragraferna. Den tredje paragrafen rör de ärenden med internationell anknytning som avses i 10 kap. 6 § promemorieförslaget.

Det kan tilläggas att en speciell typ av tullärenden, som inte har berörts i det föregående men som i promemorieförslaget omfattas av 10 kap. 5 § andra stycket, inte omfattas av departementsförslaget, eftersom denna typ av ärenden numera har upphört (jfr SFS 1978:462). Den tystnadsplikt, som är föreskriven i 8 § förordningen om bevis för vinnande av områdesbehandling enligt konventionen angående upprättandet av Europeiska frihandelssammanslutningen, kommer dock alltjämt att gälla i fråga om de tidigare ärendena. Inom tullverket kan det vara aktuellt att tillämpa också en annan tystnadspliktsföreskrift som inte ingår i den nya sekretesslagen, nämligen 6 § lagen om gränstullsamarbete med annan stat.

På motsvarande sätt som i promemorieförslaget finns föreskrifter om sekretess som är tillämpliga i tullverkets brottsbekämpnings- och tillståndsgivningsverksamhet i 9 kap. 17 och 18 §§ resp. 8 kap. 6 § departementsförslaget.

1 §

Enligt *första stycket* gäller sekretess för en uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, när uppgiften förekommer i myndighets verksamhet av visst slag på skatteområdet m. m. Verksamheten skall avse antingen bestämmande av skatt eller också fastställande av underlag för bestämmande av skatt.

Den förstnämnda typen av verksamhet avser först och främst det som i 10 kap. 1 § promemorieförslaget kallas beräkning av skatt, dvs. t. ex. debitering av preliminär eller slutlig skatt eller jämkning av eller nedsättning av avdrag för preliminärskatt. Men den avser också bl. a. nedsättning av eller befrielse från slutlig skatt (jfr 10 kap. 4 § första stycket promemorieförslaget).

Till den andra typen av verksamhet hör i första hand taxering som i lagtexten uttryckligen nämns som exempel på fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Med taxering avses både taxering för inkomst- och förmögenhetsskatt och fastighetstaxering. Likaså åsyftas värdesättning av aktier i bolag eller andelar i ekonomiska föreningar till ledning för taxering (jfr 10 kap. 2 § andra stycket promemorieförslaget). Som verksamhet av nu angivet slag är vidare att räkna dispensärenden (jfr 10 kap. 2 § första och tredje styckena promemorieförslaget), inte bara sådana som f. n. omfattas av sekretess utan också andra som handläggs av regeringen eller riksskatteverket. Dessutom innefattas ärenden om förhandsbesked i taxerings- och skattefrågor (jfr 10 kap. 2 § tredje stycket promemorieförslaget).

Inte bara själva taxeringsärendena etc. täcks av uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt osv. utan också t. ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär. Vidare faller under sådan verksamhet att företräda det allmänna som part i skatteprocess vid domstol. Förevarande paragraf är tillämplig i skatteprocessen också för domstolarnas del. Eftersom domstolssekretessen enligt 12 kap. 1 § är subsidiär till direktverkande regler om sekretess hos domstol, kommer den paragrafen inte att bli tillämplig i processen hos skattedomstol.

Rådgivningsverksamhet ryms knappast under bestämmelsen. Inte heller ärenden om sådan skattekontroll som utförs utanför ramen för ett taxeringsärende kan sägas avse bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Detsamma gäller ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt eller om anstånd med erläggande av skatt. Nu berörda ärendetyper faller i stället under 2 §.

Sekretessen omfattar uppgifter om såväl den som är föremål för taxering etc. som tredje man vilkens förhållanden är berörda. I enlighet med vad som har anförts tidigare skall skaderekvisit tillämpas i två fall. För det första gäller ett omvänt skaderekvisit i fråga om uppgift hos tullverket. För det andra gäller ett rakt skaderekvisit i skatteprocess i domstol. Det raka skaderekvisitet

för uppgift i mål skall tillämpas på alla uppgifter som är av betydelse i målet. För att vara av betydelse i målet skall en uppgift hänföra sig till en fråga som är föremål för domstolens prövning (jfr prop. 1971:30 s. 579 ff). Att en taxering överklagas på någon punkt, t. ex. därför att ett yrkande i en självdeklaration om avdrag inte har följts, medför alltså inte att alla uppgifter i deklarationen omfattas av den offentlighet som råder i skatteprocessen i domstol. Uppgifter, som inte på detta sätt har betydelse i målet och som har erhållits från en annan myndighet, där de är sekretessbelagda, behåller den sekretess som de har hos den andra myndigheten. För uppgifter, som inte är sekretessbelagda hos den myndighet som de har erhållits från, gäller däremot det raka skaderekvisitet. Saknar uppgifter betydelse men har de inte erhållits från en myndighet utan från den skattskyldige tillämpas också huvudregeln med det raka skaderekvisitet på uppgifterna.

Eftersom huvudregeln innebär att presumtionen är för sekretess för uppgifter hos tullverket, blir utrymmet att lämna ut uppgifter därifrån begränsat. Vad angår det raka skaderekvisitet i fråga om uppgift i mål hos domstol är det givet att bedömningen av sekretessfrågan blir en annan, eftersom presumtionen är för offentlighet. Förekommer det uppgifter om t. ex. sjukdom som grund för yrkande om avdrag för nedsatt skatteförmåga, får det i allmänhet antas att röjande skulle medföra men för den enskilde. Uppgifter som rör intäkter och avdrag får likaså normalt anses hemliga. Också beträffande uppgifter som har inhämtats vid taxeringsrevision och liknande kontroll torde skaderekvisitet få anses uppfyllt i flertalet fall.

Liksom i promemorian har ordet skatt i princip samma betydelse som i RF. Med anledning av att bl. a. kammarrätten i Göteborg har anmärkt att ordet skatt inte skulle vara entydigt har dock skattebegreppet preciserats i *andra stycket*.

I enlighet med promemorieförslaget (jfr 10 kap. 1 § tredje stycket 1) undantas arvsskatteärenden från tillämpningsområdet för skattesekretessen enligt departementsförslaget. Som har framhållits av JK och Svea hovrätt finns det knappast anledning att göra skillnad på arvs- och gåvoskatt i sekretesshänseende. Till skillnad från promemorieförslaget innebär därför departementsförslaget att också gåvoskatteärenden undantas från det sekretesskyddade området.

Med skatt avses sålunda såväl de direkta skatteformerna inkomst- och förmögenhetsskatt som alla former av indirekt skatt. Omsättningsskatt och tull anges särskilt som typer av indirekt skatt. Även indirekta skatter som betecknas som avgifter omfattas av ordet skatt. Som exempel kan nämnas särskild beredskapsavgift för oljeprodukter, avgift vid införsel av vissa bakverk, avgift på vissa dryckesförpackningar och särskild avgift enligt 39 § tullagen. Den förutvarande allmänna arbetsgivaravgiften utgjorde en annan form av indirekt skatt.

Med skatter jämställs i departementsförslaget vissa avgifter. Liksom i promemorieförslaget gäller det de nuvarande arbetsgivaravgifterna och

prisregleringsavgifter. Vid sidan av dessa avgifter omfattar departementsförslaget till skillnad mot promemorieförslaget också liknande avgifter. Som liknande avgifter får i detta sammanhang anses t. ex. skrotningsavgift och andra avgifter som liknar de nämnda därigenom att de inte är direkt bundna till en prestation från det allmännas sida gentemot avgiftsbetalaren. Det sagda innebär att bl. a. de vegetabilieavgifter som generaltullstyrelsen har berört i sitt remissyttrande inte inbegrips i uttrycket liknande avgifter. Beträffande nu nämnda avgifter kan sekretessbehovet inte anses tillräckligt starkt för att motivera sekretessbeläggning. Vidare likställs med skatt dels skatte- och avgiftstillägg, dels förseningsavgifter (jfr 10 kap. 4 § andra stycket promemorieförslaget). Slutligen jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst med verksamhet som avser bestämmande av skatt (jfr 10 kap. 1 § första stycket promemorieförslaget).

På motsvarande sätt som i promemorian undantas i *tredje stycket* från sekretess beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms samt beslut varigenom underlag för bestämmande av skatt fastställs (jfr 10 kap. 1 § tredje stycket 2 promemorieförslaget). Till beslut som här avses hör bl. a. beslut om debitering eller jämkning av preliminärskatt, beslut om taxering, beslut om åsättande av särskilt taxeringsvärde på fastighet, beslut om rättelse av tidigare beslut liksom beslut om eftertaxering och beslut varigenom taxering ändras eller upphävs. Vidare är beslut om nedsättning av eller befrielse från skatt och beslut om värdesättning av aktier eller andelar offentliga (jfr 10 kap. 2 § andra stycket och 4 § första stycket promemorieförslaget). Till skillnad mot promemorieförslaget gäller beslutsoffentligheten inte bara slutliga beslut utan också preliminära beslut som meddelas under ett skatteärendes gång och som den skattskyldige kan få omprövade inom ärendets ram. I den mån sådana beslut har rättsverkan eller är verkställbara får de anses utgöra beslut varigenom skatt bestäms.

Beslutsoffentligheten omfattar bara beslut som innebär att skatt bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs och avser alltså inte beslut i dispensärenden och beslut i ärenden om förhandsbesked i taxerings- och skattefrågor. En i viss mån kontroversiell fråga har varit om beslut om avvikelse från självdeklaration skall vara sekretessbelagda. Denna typ av beslut kommer att försvinna i det nya taxeringsförfarandet och skall ersättas av beslut varigenom taxering åsätts (jfr prop. 1977/78:181 s. 219). Att undanta sådana beslut från principen att beslut skall vara offentliga bör inte komma i fråga. Inte heller bör beslut, varigenom t. ex. reklamskatt eller kilometerskatt bestäms, vara hemliga, något som har diskuterats under remissbehandlingen.

I tredje stycket görs ytterligare ett undantag från sekretessbeläggningen, vilket också har sin motsvarighet i promemorieförslaget (jfr 10 kap. 1 § tredje stycket 3). Undantaget, som bl. a. avser uppgift om utdelning på aktier, har angetts inte direkt i sekretesslagen utan genom en hänvisning till taxeringslagens föreskrifter i frågan. Genom den valda konstruktionen kan ytterligare

undantag från sekretessen göras, om det visar sig behövligt. Föreskrifter om sådana undantag kan tas in i antingen taxeringslagen eller någon annan författning om förfarandet vid beskattning, t. ex. uppbördslagen, lagen om mervärdeskatt, tullagen eller lagen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

I *fjärde stycket* anges en tidsgräns för sekretessen (jfr 10 kap. 7 § promemorieförslaget).

2 §

I paragrafen ges bestämmelser om sekretess i vissa ärendetyper som har anknytning till men ändå ligger något vid sidan om den verksamhet som regleras i 1 §.

Första stycket är uppdelat i tre punkter. Gemensamt för dessa är att sekretess enligt 1 § gäller också i de ärenden som anges i punkterna. Detta innebär bl. a. att skaderekvisit skall tillämpas i fråga om uppgifter hos tullverket och uppgifter i mål hos domstol. Vidare har ordet skatt samma betydelse som i 1 §. Med skatt skall jämställas de avgifter som avses i 1 § andra stycket. Slutligen skall tidsgränsen i 1 § fjärde stycket tillämpas.

Punkt 1 rör i första hand särskilt ärende om kontroll beträffande skatt eller säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll (jfr 10 kap. 3 § promemorieförslaget). Med "särskilt ärende" åsyftas här skattekontroll m. m. som inte ingår som ett led i ett taxeringsärende eller liknande utan är ett fristående förfarande. Som exempel kan nämnas ärende hos länsskatterätt angående eftersökning enligt bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen. Vidare gäller punkt 1 tullkontroll som inte faller under 1 § och inte heller utgör särskilt ärende om skattekontroll utan som består i faktisk verksamhet, såsom rutinmässig fysisk kontroll av gods och transportmedel (jfr 10 kap. 5 § första stycket promemorieförslaget).

I punkt 2 avses ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt m. m. (jfr 10 kap. 4 § första stycket promemorieförslaget). Enligt andra stycket i förevarande paragraf undantas beslut i sådana ärenden från sekretessen. Vad som åsyftas med punkt 2 är t. ex. ärenden enligt lagen (1970:944) om kompensation för särskild varuskatt eller utjämningsskatt (omtryckt 1974:445) eller lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar (omtryckt 1975:144, ändrad senast 1978:125). I ärenden av detta slag har det ansetts föreligga samma sekretessbehov som i sådana ärenden enligt samma lagar som avser bestämmande av skatt.

Punkt 3 angår ärenden om anstånd med erläggande av skatt m. m. enligt bl. a. 48 § uppbördslagen (jfr 10 kap. 4 § andra stycket promemorieförslaget). I sådana ärenden kan förekomma uppgifter om arbetslöshet, sjukdom eller annat omtåligt förhållande. Däremot avses inte ärenden enligt lagen (1968:276) om uppskov i vissa fall med beskattning av realisationsvinst (ändrad senast 1976:344), utan dessa ärenden omfattas av 1 §. Enligt andra stycket är också besluten i de ärenden som faller under punkt 3 undantagna från sekretess.

3 §

Enligt avtal mellan Sverige och de övriga nordiska länderna om handräckning i skatteärenden har Sverige åtagit sig att bl. a. delge handlingar, göra utredningar samt uppbära och driva in skatt för de andra ländernas räkning (se SFS 1978:723). Av en artikel i avtalet följer att svenska sekretessbestämmelser skall tillämpas beträffande förfrågningar, upplysningar, uppgifter och andra meddelanden som enligt avtalet ingår till Sverige. Motsvarande gäller i ärenden om handräckning åt myndighet i Tyskland, Frankrike och Amerikas Förenta Stater (kungörelser 1935:368, 1937:1005 och 1941:1000). Likartade bestämmelser finns i ett avtal mellan Sverige och Österrike om social trygghet (se SFS 1976:722) och i en överenskommelse mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om ömsesidigt bistånd i tullfrågor (se SFS 1976:929).

På motsvarande sätt som i 17 § SekrL, 117 § taxeringslagen och 50 § lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring anges därför i förevarande paragraf att sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också i ärende om handräckning eller bistånd i motsvarande verksamhet hos myndighet eller annat organ i främmande stat, i den mån avtal härom har träffats med den andra staten.

4 §

Paragrafen gäller sekretess i verksamhet som avser framställning av statistik m. m.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 14 § första stycket (beträffande kriminologisk undersökning för forskningsändamål) och 16 och 19 a §§ SekrL samt i fråga om tystnadsplikt de föreskrifter som anges i bilaga 5 som nr 77, 88, 124, 126, 129, 153 och 155

Promemorieförslaget: 10 kap. 8 §

I promemorian framhålls att det i fråga om statistikuppgifter föreligger en intressekonflikt mellan önskemålet om allmän insyn i statistiskt primärmaterial och hänsynen till den enskildes integritet. Ett skäl för att ha en långtgående sekretess är att offentlighetsintresset på denna punkt ter sig förhållandevis svagt. Integritetsintresset däremot är påtagligt, något som illustreras av att statistiska centralbyrån (SCB) ensam för ett hundratal personregister. Dessa register kan visserligen innehålla uppgifter om den enskilde som var för sig är tämligen harmlösa. En sammanställning av sådana uppgifter är emellertid ofta integritetskänslig. Behovet av ett starkt sekretesskydd beträffande statistiken beror enligt promemorian också på att statistikkvaliteten kan bli dålig, om inte den enskilde uppgiftslämnaren är säker på att hans uppgifter inte kommer ut. Även praktiska skäl talar för en förhållandevis långtgående statistiksekretess. T. ex. SCB samlar nämligen in uppgifter dels direkt från enskilda, dels från myndigheter hos vilka uppgif-

terna kan vara antingen offentliga eller sekretessbelagda. Att i ett register där uppgifterna blandas skilja mellan olika källor och sekretessregler är knappast genomförbart. I enlighet med det anförda föreslås i promemorian att inget skaderekvisit i princip skall ställas upp när det gäller statistiksekretessen.

Promemorieförslaget är utformat så att sekretessen har knutits till främst uppgift i myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik. Statistik kan framställas för att användas som underlag för beslut i ett ärende hos en myndighet. Det är emellertid inte sådan verksamhet som avses här. I stället är det fråga om en mera allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende. Typisk är den statistikproduktion som SCB svarar för. Motsvarande framställning av statistik utan samband med något särskilt ärende kan förekomma också hos andra myndigheter. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande. Det är sådan verksamhet som avses med uttrycket "myndighets särskilda verksamhet" för att framställa statistik.

I promemorieförslaget har det vidare öppnats möjlighet att sekretessbelägga uppgift i annan med statistik jämförlig undersökning som utförs av myndighet. I promemorian nämns som exempel härpå sådana undersökningar som har till syfte att belysa flygsäkerhetsrisker, angår trivseln i arbetet och inställningen till överordnade eller rör konstruktionen av mätinstrument inom psykologi och andra beteendevetenskaper. Vidare räknas hit kriminologiska undersökningar för forskningsändamål samt enkäter som görs av kommittéer. Dessa och liknande undersökningar kan inte alltid sägas ske för statistiska ändamål. Därför har de nämnts särskilt i 10 kap. 8 § promemorieförslaget. Delvis faller det slag av undersökningar som åsyftas här under 9 kap. 4 § promemorieförslaget som ger sekretess för uppgifter i bl. a. statlig och kommunal verksamhet för planering och utredning med avseende på näringslivet. Liksom för sistnämnda sekretess är det i 10 kap. 8 § promemorieförslaget en förutsättning att regeringen förordnar härom. Även av andra skäl än det nämnda är det enligt promemorian lämpligt att för sekretess i det nu aktuella fallet kräva regeringens förordnande. Ett sådant skäl är att sekretessen därigenom torde bli förhållandevis begränsad.

Sekretessen enligt promemorieförslaget gäller för uppgift oavsett varifrån uppgiften härrör eller hur den har kommit till myndigheten. Det är alltså inte ändamålet med uppgiften utan den verksamhet vari den förekommer som är avgörande. Det kan leda till att en uppgift hos en myndighet är offentlig inom en handläggande avdelning men sekretessbelagd inom en avdelning som framställer statistik.

Enligt promemorieförslaget gäller sekretessen för uppgift som kan hänföras till enskild. Genom förslaget skyddas inte bara sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar som namn och personnummer på enskild utan även uppgifter som över huvud taget kan hänföras till viss enskild.

Som nämnts föreslås i promemorian att inget skaderekvisit skall ställas upp

när det gäller statistiksekretessen. Men huvudregeln om sekretess utan skaderekvisit modifieras i promemorieförslaget genom tre undantag. Av störst betydelse är det undantag som upptas som det tredje i lagtexten. Med tanke på behovet av detaljerad statistik har nämligen som undantag från den kategoriska sekretessregeln angetts att sekretess inte gäller för uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförligt förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, om det kan antas att uppgiften kan röjas utan skada och men för honom och hans närstående. Med "därmed jämförligt förhållande" åsyftas bilnummer, telefonnummer, anställningsnummer, fastighetsbeteckning osv. Begreppet enskild omfattar också avliden. Vid massuttag av statistiska uppgifter bör enligt promemorian skaderekvisitet tillämpas på samma sätt som när det är fråga om massuttag av annan sekretessbelagd information (se promemorians avsnitt 4.4).

I promemorian erinras om att det i 19 a § SekrL finns särskilda regler om undantag från sekretessen i fråga om det centrala företagsregistret. En motsvarighet härtill i promemorieförslaget utgörs av ett andra undantag från huvudregeln. Uppgift i företagsregister får lämnas ut under samma förutsättning som uppgift som inte genom namn etc. är direkt hänförlig till enskild. Vissa uppgifter som f. n. får lämnas ut utan prövning av om skaderekvisit är uppfyllt – uppgifter om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart – sägs i promemorian vara sådana att det nästan alltid kan antas att uppgifterna kan röjas utan skada och men för enskild. Uppgifter om antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag bör kunna lämnas ut i ungefär samma utsträckning som f. n. Beträffande uppgifter om storleken på omsättning hos företag och om verksamhetsställen får i allmänhet skaderekvisitet anses uppfyllt. Med företagsregister avses förutom det centrala företagsregistret även lantbrukets företagsregister. Förs annat företagsregister för statistiska ändamål, skall enligt promemorian samma regler gälla för det.

Enligt promemorian finns det behov av att kunna genombryta sekretessen i vissa andra särskilda fall, såsom för forskning om yrkessjukdomar. För dessa fall har det i promemorieförslaget införts en möjlighet att lämna ut uppgift som behövs för forskningsändamål. En förutsättning är också här att utlämnandet kan antas ske utan skada och men för den enskilde och hans närstående.

I förhållandet mellan myndigheter bör enligt promemorieförslaget bara föreskrifter i lag gälla angående utlämnande av uppgift som omfattas av statistiksekretessen.

För det fall att en sekretessbelagd statistikuppgift lämnas till annan myndighet är enligt promemorian i flertalet fall någon sekretessbestämmelse direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, t. ex. föreskrift om sekretess som har meddelats med stöd av 9 kap. 4 § promemorieförslaget. I andra fall kan sekretessen hos statistikmyndigheten överföras, särskilt om

det är fråga om uppgift som lämnas för forskningsändamål (jfr 1 kap. 5 § första stycket 5 promemorieförslaget). Ibland torde emellertid någon sekretessbestämmelse inte vara tillämplig hos den mottagande myndigheten. I så fall bör det i allmänhet vara fråga om uppgift som också annars förekommer hos den myndigheten och då är offentlig. I de senare fallen saknas enligt promemorian anledning att sekretessbelägga uppgiften bara därför att den kommer från en statistikmyndighet.

I promemorian föreslås två sekretesstider, en 50-årig för personliga förhållanden och en 20-årig för ekonomiska förhållanden.

Remissinstanserna har i allt väsentligt godtagit promemorieförslaget.

Också jag har i det stora hela anslutit mig till promemorieförslaget och departementsförslaget överensstämmer därför i allt väsentligt med detta.

I departementsförslaget anges sekretessen gälla i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik. Med denna avfattning torde det framgå att sekretessen omfattar också uppgifter hos myndigheter som själva inte framställer statistik men biträder de myndigheter som gör det genom att samla in uppgifter för de senares räkning.

Uttalandena i promemorian om tillämpningen av bestämmelsen om undantag i fråga om företagsregister torde kunna ge viss vägledning för den värdering som skall göras vid tillämpningen av skaderekvisitet.

SCB har i skrivelse den 28 juli 1978 framhållit att det finns behov av att kunna lämna uppgifter till enskilda ur intyg om dödsorsak, vilka bara finns hos centralbyrån, för andra ändamål än forskning. Behovet har tillgodosetts i departementsförslaget genom ytterligare ett undantag från huvudregeln om absolut sekretess.

Beträffande undantaget från den absoluta statistiksekretessen i fråga om uppgifter som inte är direkt hänförliga till enskild, har under remissbehandlingen ifrågasatts om inte som uppgifter direkt hänförliga till enskild borde räknas också uppgifter som genom s. k. bakvägsidentifiering kan hänföras till en viss person. Emellertid lär det vara möjligt att med ett tillräckligt antal uppgifter om en individ kunna sluta sig till vem denne är, låt vara att det inte alltid framgår utan vidare. Att skilja mellan olika fall av bakvägsidentifiering är knappast möjligt. För att det skall vara klart, i vilka fall det tredje undantaget från den absoluta sekretessen är tillämpligt, har någon avvikelse därför inte gjorts från promemorieförslaget på denna punkt.

I fråga om sekretessen myndigheter emellan har något krav på lagreglering beträffande statistiksekretessen inte uppställts i departementsförslaget. Därför saknas också motsvarighet till den övergångsbestämmelse i promemorieförslaget som avser förordningar angående utlämnande av statistikuppgifter. Det behov av författningsreglering av uppgiftslämnandet myndigheter emellan som anmäls i SCB:s skrivelse har vidare bortfallit genom att generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket departementsförslaget är tillämplig också i fråga om statistiksekretessen.

5 §

I paragrafen har sammanförts sådana sekretessregler till skydd för enskild som har visst samband med myndighets verksamhet av bankliknande karaktär men som inte har tagits upp i 8 kap. 6–8 §§.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 14 § (studiestöd under sjukdom), 21 § (valutareglering), 31 § (riksbanken) och 32 § (övrig utlåning) SekrL, 35 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank (riksbankslagen) och 2 § 15 och 5 § 2 CSK samt om tystnadsplikt i 36 § riksbankslagen, 7 § valutalagen (1939:350) och 18 § kungörelsen (1973:622) om statens utvecklingsfond

Promemorieförslaget: 9 kap. 4 § och 10 kap. 9 §

Första stycket

Riksbankssekretessen regleras nu huvudsakligen genom 31 § SekrL. Enligt detta lagrum får handlingar i ärende eller del av ärende, om vars hemlighållande stadgas i riksbankslagen, inte utan tillstånd av riksdagens finansutskott lämnas ut tidigare än 50 år efter handlingens datum. I 35 § riksbankslagen anges vilka ärenden i riksbanken som är hemliga. Dessa sekretessbestämmelser ger dock inte skydd i valutaregleringsärenden. Reglerna i 21 § SekrL och 2 § 15 CSK skyddar däremot enskilds förhållanden när det är fråga om valutadispositioner som har samband med näringsverksamhet. Någon motsvarande sekretessregel i valutaregleringsärenden som inte har samband med näringsverksamhet finns f. n. inte.

Enligt promemorieförslaget 9 kap. 4 § skall sekretess liksom f. n. gälla för riksbankens tillståndsgivning och tillsyn enligt valutalagstiftningen om verksamheten har avseende på näringslivet. Förslaget har i den delen inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Enligt min mening bör någon saklig ändring i förhållande till vad som nu gäller inte göras. Sekretessen bör emellertid inte regleras i departementsförslagets motsvarighet till promemorians 9 kap. 4 § utan i stället i första stycket i förevarande paragraf.

Enligt promemorian föreligger det behov av sekretess även i sådana valutaregleringsärenden som inte har avseende på näringslivet. Ofta måste nämligen ömtåliga personliga förhållanden åberopas för tillstånd till utförsel av valuta. De uppgifter som alltså behöver sekretessbeläggas kan vara av både personlig och ekonomisk natur. I promemorian föreslås därför en sekretessregel även för dessa fall. Enligt promemorian krävs för att en uppgift inte skall få lämnas ut att det kan antas att dess röjande skulle medföra skada eller men för den enskilde.

En remissinstans, Pressens samarbetsnämnd, motsätter sig förslaget att sekretesskyddet i fortsättningen utvidgas till att gälla också uppgifter om enskildas förhållanden i valutaärenden som inte avser näringslivet. För egen del ansluter jag mig till promemorians mening att här finns ett visst

sekretessbehov. I departementsförslaget har därför det sekretessbelagda området vidgats så att det täcker också dessa fall. Genom att regeln har försetts med ett rakt skaderekvisit gäller en presumtion för offentlighet. Härigenom blir intresset av insyn tillräckligt tillgodosett.

Andra stycket

I 14 § SekrL föreskrivs handlingssekretess i ärende om studiestöd under sjukdom. Samma paragraf reglerar sekretess för handlingar i ärenden rörande allmän försäkring. Anledningen till att bestämmelserna förts samman i en paragraf är att försäkringskassa handlägger vissa ärenden om studiestöd under sjukdom.

Ärenden om studiestöd har uppenbarligen likheter med ärenden om utlåning – i varje fall i den mån studiestödet består av återbetalningspliktiga studiemedel. Det sakliga sambandet mellan dessa ärendetyper är starkare än anknytningen mellan studiestödsärenden och ärenden enligt lagen om allmän försäkring. I ärenden om studiestöd kan det förekomma uppgifter om enskilds både personliga och ekonomiska förhållanden av känslig natur, t. ex. om sjukdom eller annan liknande orsak till studieavbrott eller till nedsättning av förmåga att återbetala studiemedel. Det finns behov av sekretess i sådana ärenden. Det bör inte komma i fråga att skilja mellan ärenden som rör återbetalningspliktiga studiemedel och övriga studiestödsärenden. I paragrafen har därför tagits in en föreskrift om sekretess i ärenden om studiestöd. Sekretess skall dock gälla endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Ett sådant rekvisit leder till att det stora flertalet uppgifter, som föreligger i studiestödsärenden och som avser ekonomiska förhållanden, får lämnas ut.

Myndighets beslut i utlåningsärende som avses i 5 § 2 CSK är f. n. inte sekretessbelagda. Däremot kan beslut av centrala studiestödsnämnden rörande studiestöd under sjukdom enligt 14 § tredje stycket SekrL hemlighållas. Med hänsyn till bl. a. vad som nu gäller bör undantag från sekretess göras beträffande beslut i ärenden som inte avser studiestöd under sjukdom. Andra stycket har utformats i enlighet med det anförda. Med studiestöd avses här studiestöd enligt studiestödslagen (1973:349, omtryckt 1975:359, ändrad senast 1977:146).

Tredje stycket

I 32 § SekrL föreskrivs att regeringen får förordna om sekretess beträffande handlingar rörande utlåning av medel som står under myndighets förvaltning i vad handlingarna angår låntagares, låntagares eller borgesmans förhållanden. Handlingar som sägs i 30 och 31 §§ SekrL omfattas dock genom en hänvisning i 32 § av sekretess enligt dessa lagrum. I 30 § behandlas

handlingar av vilka enskilds förhållanden till bank eller till postgirorörelsen framgår. Eftersom postverket inte längre bedriver någon utlåningsrörelse, är hänvisningen till 30 § angående förhållandet till postgirorörelsen inaktuell. I 31 § behandlas handlingar i ärenden som är hemliga enligt riksbankslagen. Regeringen har med stöd av 32 § SekrL förordnat om sekretess för vissa handlingar. Förordnandet avser för det första handlingar i ärenden rörande utlåning av medel från allmänna pensionsfonden eller riksförsäkringsverkets fonder eller av medel, som myndighet annars har att placera i förräntningssyfte i den mån handlingarna angår lånsökandes, låntagares eller borgesmans förhållanden. Undantagna är dock myndighets beslut om beviljande av lån (5 § 1 CSK). För det andra omfattar regeringens förordnande handlingar i ärenden rörande utlåning av statsmedel, som har anvisats till utlåning för särskilda ändamål i den mån handlingarna angår lånsökandes, låntagares eller borgesmans förhållanden. Från sekretessen undantas ansökningar och beslut i sådana ärenden (5 § 2 CSK).

Bestämmelserna i 8 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen avser bl. a. statlig och kommunal stödverksamhet med avseende på näringslivet. Sådan stödverksamhet kan bestå i utlåning av medel eller ställande av kreditgaranti. Vissa ärenden om utlåning kan emellertid inte sägas ha avseende på näringslivet, t. ex. bosättningslån från riksbanken, lån från statens utvecklingsfond i vissa fall, bostadslån av statsmedel. Sekretess i ärenden om sådan utlåning kan inte heller grundas på 8 kap. 8 §, som behandlar sekretess i myndighets affärsmässiga utlåningsverksamhet, t. ex. bankrörelse eller placering i övrigt av medel i förräntningssyfte.

Enligt promemorian bör liksom f. n. sekretess gälla i vissa ärenden om utlåning som inte täcks av promemorieförslagets motsvarigheter till dessa paragrafer. Jag delar denna mening. Några remissinstanser vill gå längre och utvidga sekretessen till att gälla även ärenden om bidrag av allmänna medel. Jag anser dock inte att behovet f. n. är tillräckligt stort att motivera en sådan utvidgning. Härtill kommer att andra sekretessregler kan bli tillämpliga i bidragsärenden. I tredje stycket upptas därför en regel om sekretess endast i ärenden om utlåning av visst slag.

Fjärde stycket

De ärenden som avses i paragrafen rör huvudsakligen personliga förhållanden. I den mån ekonomiska förhållanden är ömtåliga beror det i regel på deras samband med personliga omständigheter. En för både ekonomiska och personliga förhållanden gemensam tidsgräns bör därför gälla för handlingssekretessen. Denna gräns bör vara densamma som beträffande personliga förhållanden i allmänhet. De fall där röjande av rent ekonomiska förhållanden medför skada eller men för enskild under annat än kort tid torde bli sällsynta. Mot denna bakgrund har tidsgränsen gjorts enhetlig och satts till 50 år.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess hos datainspektionen i dess tillsyn enligt datalagen m. fl. författningar.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 18 § andra och tredje styckena SekrL och om tystnadsplikt i 19 § datalagen (1973:289), 18 § kreditupplysningslagen (1973:1173) och 16 § inkassolagen (1974:182)

Promemorieförslaget: 8 kap. 16 § första stycket

Statsmakterna har sökt komma till rätta med de risker för den personliga integriteten som är förbundna med den ökande användningen inom förvaltningen av automatisk databehandling främst på annat sätt än genom sekretessregler som särskilt riktar sig mot ADB-register och ADB-behandling. I stället har genom datalagen införts ett system med tillståndstvång för ADB-register som innehåller personuppgifter. Tillståndstvånget avser i princip personregister i både allmän och enskild verksamhet.

Vad som nu har sagts hindrar inte att vissa sekretessbestämmelser som har samband med personregistrering med hjälp av ADB är nödvändiga. Det finns därvid anledning att skilja mellan sekretess hos datainspektionen – den myndighet som prövar tillståndsfrågor och utövar kontroll enligt datalagen och vissa andra lagar till skydd för enskilds person – och sekretessen hos myndigheter som i övrigt har befattning med personregister.

De bestämmelser på dessa områden som föreslogs i promemorian (8 kap. 16 § första och andra styckena) har i departementsförslaget delats upp på två paragrafer. Föremålet för sekretessen är här inte bara enskilds personliga utan också ekonomiska förhållanden. I departementsförslaget har därför bestämmelserna tagits in i det kapitel som avser skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Bestämmelserna om sekretess hos datainspektionen har tagits upp i förevarande paragraf, medan sekretessen hos vissa andra myndigheter regleras i 9 kap. 7 §.

Datainspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen. Datainspektionens verksamhet enligt dessa lagar är inriktad på skyddet för den enskildes personliga integritet. Både allmänna organ och enskilda står i princip under datainspektionens tillsyn. I sin verksamhet får datainspektionen därigenom del av uppgifter av mångskiftande slag som bör kunna sekretesskyddas hos inspektionen. Det gäller framför allt uppgifter om enskilds personliga förhållanden, men även uppgifter som hänför sig till näringsidkares affärs- eller driftförhållanden eller som gäller myndigheters verksamhet.

Enskilds personliga förhållanden skyddas f. n. hos datainspektionen dels genom en regel om handlingssekretess i 18 § andra stycket SekrL, dels genom en bestämmelse om tystnadsplikt i 19 § datalagen. Motsvarande tystnadspliktsreglering återfinns i kreditupplysningslagen och i inkassolagen. I fråga om handlingssekretessen finns dessutom i 18 § tredje stycket SekrL en regel om att sekretessen hos annan myndighet gäller också hos datainspektionen i

vissa fall.

Promemorieförslaget innehåller flera bestämmelser som är tillämpliga på den verksamhet som datainspektionen bedriver. Huvudbestämmelsen (8 kap. 16 § första stycket) reglerar sekretessen kring enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende enligt lagstiftningen till skydd för enskilds person. Vidare finns en bestämmelse (9 kap. 4 §) om sekretess i statlig verksamhet som består i bl. a. tillståndsgivning och tillsyn, för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden m. m. Bestämmelserna om överföring av sekretess från en myndighet till en annan (1 kap. 5 §) gäller också i fråga om datainspektionen när uppgiften har inhämtats i samband med tillsyn eller i tillståndsärenden.

Med utgångspunkt i den huvudbestämmelse som har föreslagits i promemorian har i förevarande paragraf tagits in en sekretessregel för uppgift hos datainspektionen som väsentligen täcker det sekretessbehov som finns. Därmed åstadkoms också en viss förenkling i jämförelse med promemorieförslaget. Sekretess skall således gälla hos datainspektionen i ärenden om tillstånd eller tillsyn som enligt lag ankommer på inspektionen, dvs. f. n. enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen. Uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden skall kunna sekretessbeläggas, om utlämnandet är förbundet med viss skaderisk. I likhet med vad som har föreslagits i promemorian skall därvid ett rakt skaderekvisit gälla.

Bestämmelsen tar sikte på alla slag av tillstånds- eller tillsynsärenden som datainspektionen handlägger. Även sådan tillsynsverksamhet som tar sig uttryck i form av rådgivning till myndigheter och enskilda täcks av bestämmelsen. Med uttrycket tillståndsärende skall förstås inte bara de fall där datainspektionen lämnar tillstånd, t. ex. till inrättande av personregister enligt datalagen, utan också inspektionens verksamhet enligt 2 § andra stycket och 7 § samma lag.

Uppgifter som härrör från både myndigheter och enskilda subjekt träffas av bestämmelsen. I fråga om enskilda subjekt omfattar bestämmelsen inte bara uppgifter som hänför sig till näringsidkares affärs- eller driftförhållanden utan också uppgifter om någons personliga eller ekonomiska förhållanden hos näringsidkare, t. ex. uppgifter i kundregister. Bemyndigandet i 8 kap. 6 § departementsförslaget kommer därmed inte att behöva utnyttjas beträffande datainspektionens verksamhet.

Även när det gäller datainspektionens verksamhet med avseende på andra myndigheter kommer, i fråga om sekretessen till skydd för enskild, bara bestämmelsen i denna paragraf att bli tillämplig. Detta får till följd att personuppgifter som ingår i myndighets register i vissa fall blir underkastade sekretess hos datainspektionen, fastän de kanske är offentliga hos den registerförande myndigheten. I andra fall leder bestämmelsen till att sekretessen för uppgifterna blir svagare hos datainspektionen än hos den handläggande myndigheten. Det synes emellertid knappast praktiskt möjligt

att ha olika sekretessbestämmelser allt efter uppgifternas ursprung. Det får förutsättas att skaderekvisitet i förevarande paragraf tolkas med beaktande av den sekretess som gäller för personuppgifterna hos den myndighet till vars verksamhetsområde de i första hand är att hänföra.

I konsekvens med det som nu har sagts har jag inte funnit det behövligt att i 13 kap. ta in någon bestämmelse som svarar mot 1 kap. 5 § första stycket 4 promemorieförslaget, dvs. om sekundär sekretess vid datainspektionen när uppgiften har inhämtats i tillståndsärende. Den i 1 kap. 5 § första stycket 1 promemorieförslaget intagna bestämmelsen om överföring av sekretess vid myndighets tillsyn eller revision har i sak förts över till 13 kap. 1 § i departementsförslaget. Denna bestämmelse är i och för sig tillämplig på datainspektionen. I 13 kap. 6 § föreskrivs emellertid att bestämmelserna om överföring av sekretess inte gäller om uppgiften hos den mottagande myndigheten redan omfattas av annan bestämmelse till skydd för samma intresse. Härigenom kommer det i praktiken inte att bli aktuellt för datainspektionen att tillämpa annan bestämmelse än den i förevarande paragraf när det gäller sekretess till skydd för enskilds förhållanden. Då det gäller sekretess till skydd för andra intressen får bestämmelserna i 2–6 kap. departementsförslaget tillämpas. Flertalet av dessa är så avfattade att de ger skydd också när uppgiften förekommer hos datainspektionen.

Lämnas sekretessbelagd uppgift ut från datainspektionen till regeringen när regeringen skall pröva besvär över datainspektionens beslut, bör sekretessen följa uppgiften. På samma sätt bör sekretessen följa en uppgift som lämnas till JK, som får föra talan för att ta till vara allmänna intressen. Liksom i promemorieförslaget upptas en bestämmelse härom i denna paragraf.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för personuppgifter i dataregister som finns hos myndighet endast för teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning.

Gällande rätt: regler om tystnadsplikt i 13 § första stycket datalagen (1973:289)

Promemorieförslaget: 8 kap. 16 § andra stycket

Som framgår av det som har sagts under närmast föregående paragraf har bestämmelserna i promemorian (8 kap. 16 § första och andra styckena) om sekretess hos datainspektionen och hos andra myndigheter som har befattning med personregister i departementsförslaget delats upp i två paragrafer. Av skäl som tidigare har nämnts har dessa paragrafer placerats i det kapitel som avser skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Sekretessen hos datainspektionen regleras i 9 kap. 6 §, medan bestämmelserna för myndigheter som enbart tekniskt bearbetar eller

lagrar personregister för annans räkning har tagits upp i förevarande paragraf.

Också i fråga om andra myndigheter än datainspektionen finns behov av sekretessbestämmelser i samband med personregistrering med hjälp av ADB. Någon regel som generellt skulle föreskriva sekretess för personuppgifter i dataregister kan dock naturligen inte införas. En sådan bestämmelse skulle ju på viktiga områden försätta offentlighetsprincipen ur spel.

I 13 § första stycket datalagen föreskrivs att registeransvarig eller annan som har tagit befattning med personregister inte obehörigen får yppa vad han till följd härav har fått veta om enskilds personliga förhållanden. Regeln är i och för sig tillämplig också på myndighet. Den har därvid dock den begränsningen att tystnadsplikten inte kan anses sträcka sig längre än de inskränkningar som gäller i fråga om rätten att skriftligen lämna ut uppgift ur registret. Detta innebär med andra ord att tystnadsplikten inte gäller registeruppgift som ingår i en offentlig ADB-upptagning.

Det finns skäl att på ett begränsat område införa en sekretessbestämmelse i den nya sekretesslagen som kan sägas i viss mån svara mot den berörda bestämmelsen i datalagen. Sålunda är det inte godtagbart att sekretess skulle saknas inom en datacentral med ställning av myndighet, för personuppgifter i sådant personregister som bearbetas eller lagras för enskild kunds räkning. För bearbetning och förvaring av myndighets ADB-register är behovet av särskild sekretess inte lika framträdande, eftersom ofta en för det berörda förvaltningsområdet gällande sekretessbestämmelse skulle bli tillämplig. Tillräcklig anledning att skilja mellan bearbetning m. m. för enskilds och för myndighets räkning synes dock inte föreligga. Det kan inte heller vara ändamålsenligt att personal som har rent tekniska uppgifter skall behöva tillämpa olika sekretessbestämmelser för skilda delar av sitt arbetsmaterial.

Med hänvisning till det anförda har i promemorian föreslagits att sekretess skall gälla i myndighets verksamhet som endast avser teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen har föreslagits bli absolut, dvs. något skaderekvisit ställs inte upp som villkor för sekretessen. Förslaget har inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Bestämmelsen i förevarande paragraf överensstämmer med promemorieförslaget. I fråga om vad som skall förstås med teknisk bearbetning och teknisk lagring kan hänvisas till vad som har sagts därom i samband med de nya reglerna i 2 kap. 6 § TF (prop. 1975/76:160 s. 137). En personregisterupptagning som förvaras hos en arkivmyndighet kan således normalt inte anses lagrad för annans räkning.

Myndighet hos vilken sekretess gäller enligt denna paragraf får givetvis lämna ut uppgift till uppdragsgivare och till andra i enlighet med myndighetens åtaganden enligt uppdraget. Någon rätt för myndigheten eller dess personal att vid sidan av ingångna överenskommelser lämna myndighet

uppgift ur personregister efter egen prövning enligt 14 kap. 3 § första stycket departementsförslaget bör inte finnas. Föreskriften härom har tagits in i 14 kap. 3 § andra stycket.

Till den aktuella sekretessregeln har i promemorieförslaget tagits in en bestämmelse om sekretesstid i fråga om uppgift i allmän handling (8 kap. 16 § fjärde stycket). Enligt 2 kap. 10 § TF är handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte att anse som allmän handling hos den myndigheten. Förevarande paragraf är således i praktiken uteslutande en tystnadspliktsbestämmelse. Något skäl att till en sådan knyta en föreskrift om sekretesstid finns därför inte.

8 §

I paragrafen ges regler om sekretess hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 28–30 §§ SekrL samt om tystnadsplikt i 15 § allmänna poststadgan, 2 § telegrafreglementet (1959:582) och 3 § telefonreglementet (1963:18)

Promemorieförslaget: 10 kap. 10 §

I SekrL regleras handlingssekretessen vid postverket, televerket och allmänna kommunikationsanstalter i övrigt i tre paragrafer. Sådana handlingar hos statlig eller kommunal anstalt för samfärdsel som avser samfärdseln omfattas av sekretess enligt 28 § såvitt de angår deras angelägenheter som anlitar eller annars träder i beröring med anstalten. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att här åsyftas dels enskilds affärsangelägenheter i förbindelse med allmän kommunikationsanstalt, dels enskilds angelägenheter av mera personlig natur, som tidningsprenumerationer genom postverket och sovplatsreservationer hos statens järnvägar. Till den sistnämnda kategorin hör också sekretess för uppgift om enskilds telefonnummer eller innehav av licens för televisionsmottagare. I 29 § behandlas sekretessen kring postförsändelser, telegram och telefonsamtal. Slutligen innehåller 30 § en bestämmelse om sekretess angående enskilds förhållande till bank eller postgirorörelsen. Att enskilds förhållande till bank nämns beror på postverkets samarbete med PK-banken.

I 9 kap. 8 § promemorieförslaget (motsvarar 8 kap. 10 § i departementsförslaget) finns bestämmelser om sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- och driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om den uppgiften rör har begärt sådan sekretess och uppgiftens röjande kan medföra skada för honom. Denna paragraf ger emellertid enligt promemorian inte tillräckligt skydd för enskild som utnyttjar de allmänna kommunikationsmedel som främst postverket, televerket och statens järnvägar tillhandahåller. Gällande rätt har också här en längre gående sekretess än i fråga om affärsförbindelser i allmänhet. En motsvarande reglering tas

därför upp i promemorieförslagets 10 kap. 10 §. I allt väsentligt ger den samma sekretess som gällande rätt.

Remissinstanserna har inte framfört någon erinran mot promemorieförslagets 10 kap. 10 §. Även enligt min mening bör det gällande rättsläget behållas genom att en sådan regel införs. Regeln finns upptagen i förevarande paragraf.

JK har anmärkt att ingenting sägs i promemorian, vare sig i lagtexten eller motiven, om vilken paragraf som skall gälla om både 9 kap. 8 § och 10 kap. 10 § i promemorian är tillämpliga samtidigt. Med anledning härav vill jag framhålla att departementsförslaget innebär att båda paragraferna skall tillämpas i den av JK åsyftade situationen. Som framgår av den allmänna motiveringen angående sådana situationer blir det den regel som ger det starkaste sekretesskyddet som avgör huruvida sekretess skall gälla i det särskilda fallet.

Första och andra styckena

Här tas upp föreskrifter som i fråga om allmänna handlingar huvudsakligen överensstämmer med 29 § SekrL. Departementsförslaget i denna del överensstämmer med promemorians motsvarande bestämmelser, som har lämnats utan erinran av remissinstanserna. Såväl postförsändelser som telemeddelanden – telefonsamtal, telegram, telexmeddelanden samt dataöverföring, bildöverföring och andra teletjänster som televerket utför – nämns. Brev, telegram eller annan sådan handling, som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande anses enligt 2 kap. 11 § TF inte som allmän handling. Från regeln att en postförsändelses avsändare eller adressat har rätt att få uppgift om försändelsen har undantag uttryckligen gjorts för det fall att annan sekretessbestämmelse är tillämplig på uppgiften. Undantaget avser vad som nu föreskrivs i 27 kap. 9 § RB. Enligt bestämmelsen får en posttjänsteman inte meddela en postförsändelses avsändare eller mottagare att försändelsen har blivit kvarhållen i avvaktan på att fråga om beslag på försändelsen har blivit avgjord. I departementsförslaget regleras denna sekretess i 5 kap. 1 §. Ett motsvarande undantag har gjorts i fråga om telemeddelanden.

Departementsförslaget innehåller också en bestämmelse som motsvarar den i 30 § SekrL.

Tredje stycket

I promemorieförslaget ges bestämmelser om sådana förhållanden som nu regleras i 28 § SekrL, dvs. den s. k. samfärdselsekretessen. Uppgifter om exempelvis enskilds tidningsprenumerationer, telefonnummer, TV-apparatinnehav, resor och järnvägstransporter faller enligt promemorian härunder. En förutsättning för sekretess är att det inte måste antas att uppgiften kan

röjas utan skada och men för den enskilde. Hemliga telefonnummer bör enligt promemorian inte lämnas ut till annan än den som kan visa att han inte skall missbruka uppgiften. I regel bör också sådant som uppgifter om tidningsprenumerationer och resor anses sekretessbelagda. Uppgifter om innehav av TV-apparat skall enligt promemorian inte lämnas ut, om utlämnandet typiskt sett upplevs som en nackdel för den enskilde, såsom fallet är när uppgiften begärs för indrivningsändamål. Motsvarande betraktelsesätt får anläggas när det för postverket är fråga om att lämna ut uppgift om någons postadress.

Sekretessen enligt promemorian anges gälla hos postverket, televerket och annan myndighet, som handhar allmän samfärdsel. Med "annan myndighet som handhar allmän samfärdsel" avses enligt promemorian i första hand statens järnvägar men även t. ex. myndighet som tillhandahåller färdtjänst för handikappade eller upprätthåller kommunal trafik i övrigt.

Postverket förordar i anledning av promemorieförslaget att sekretessen för verket bestäms så att den kommer att omfatta hela det nuvarande och blivande utbudet av tjänster. Luftfartsverket anser att promemorieförslaget kommer att bli tillämpligt bl. a. på s. k. talregistrering vid verkets flygtrafikledningsorgan. I sammanhanget berör luftfartsverket även ljudupptagningar med s. k. cockpit voice recorder. Härmed menas den ljudupptagning som automatiskt sker i förarutrymmet på ett flygplan. Enligt verket är det väsentligt för en haverikommission och för de efterlevande till förolyckade besättningsmedlemmar att band och bandutskrifter är hemliga.

Med anledning av vad postverket och luftfartsverket har anfört kan konstateras att sekretess i den utsträckning som förordas inte föreligger i dag och inte har föreslagits i promemorian. Tillräckligt underlag för att i förevarande ärende ta upp frågan om en vidgning av sekretessen i enlighet med vad som anförs i yttrandena föreligger inte. I övriga remissyttranden har inga erinringar framställts mot promemorieförslaget. För min del anser jag att förslaget bör godtas. Departementsförslaget överensstämmer således med motsvarande regler i promemorian.

Fjärde stycket

Promemorieförslaget upptar i fjärde stycket, förutom en regel om tidsbegränsning, också en regel som rör sekretessen mellan myndigheter. Regeln innebär att sekretessbelagd uppgift som avses i första och andra styckena får lämnas ut till annan myndighet endast med stöd av föreskrifter i lag.

Postverket framhåller att denna regel torde utgöra hinder för verket att lämna ut uppgift som angår särskild postförsändelse eller enskilds förbindelse med postgirorörelsen till polisen i dess spaningsverksamhet eller till annan myndighet i dess kontrollerande verksamhet.

För min del delar jag uppfattningen i promemorian att den s. k. generalklausulen angående utlämnande av sekretessbelagda uppgifter myndigheter

emellan inte bör vara tillämplig såvitt gäller uppgifter som avses i förevarande paragrafs första och andra stycken. Av 14 kap. 3 § andra stycket framgår att departementsförslaget har denna innebörd. Frågan om en särskild författningsreglering av uppgiftslämnandet från de myndigheter som avses i paragrafen till andra myndigheter får övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

9 och 10 §§

Paragraferna reglerar sekretessen hos allmän advokatbyrå och notarius publicus samt hos rättshjälpsnämnd och domstolsverket.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 26 § första och andra styckena SekrL och 3 § CSK samt om tystnadsplikt i 7 § stadgan (1964:679) för notarius publicus och 13 § instruktionen (1973:249) för de allmänna advokatbyråerna

Promemorieförslaget: 10 kap. 11–12 §§

9 §

I 10 kap. 11 § promemorieförslaget regleras sekretessen hos allmän advokatbyrå och notarius publicus. Dessa båda fall kännetecknas enligt promemorian av en förtroendesituation. Förslaget godtas i allt väsentligt av remissinstanserna. JK påpekar dock att sekretessen enligt promemorieförslaget gäller endast enskilds angelägenheter. JK framhåller att även myndigheter anlitar advokater i rättsliga frågor. Enligt min mening bör sekretessen gälla även i dessa fall. Departementsförslaget, som har utformats i enlighet härmed, överensstämmer annars i sak med promemorieförslaget.

För att en uppgift skall vara sekretessbelagd krävs att det kan antas att den rättssökande har förutsatt att den skall behandlas förtroligt. I detta rekvisit ligger att en uppgift får lämnas ut, om den har lämnats för att användas t. ex. i förhandling med motpart eller vid domstol.

Den i 26 § första stycket SekrL föreskrivna handlingssekretessen i ärenden hos notarius publicus rörande sådant som "eljest ej bör bliva obehöriga kunnigt" har utgått, eftersom föreskriften tar sikte på förvaring av protokoll hos notarius publicus enligt en numera upphävd regel.

Av 14 kap. 3 § andra stycket följer att den s. k. generalklausulen om uppgiftslämnande till annan myndighet inte är tillämplig.

10 §

I promemorian föreskrivs sekretess vid rättshjälpsnämnd och domstolsverket. Här är det enligt promemorian fråga om myndighetsutövning. Promemorieförslaget har inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Departementsförslaget har utformats i enlighet med promemorians

förslag.

När det gäller sekretessen hos rättshjälpsnämnd finns anledning att ha en längre gående offentlighet än i fråga om allmän advokatbyrå. Rättshjälpsnämnden utövar myndighet i sin handläggning av ärenden om rättshjälp. Samma är förhållandet med centralmyndigheten för rättshjälpen, dvs. domstolsverket, som prövar besvär över rättshjälpsnämnds beslut i sådant ärende. Å andra sidan kan det förekomma uppgifter i rättshjälpsärenden som är känsliga för den enskilde och för vilka sekretess måste anses nödvändig. Vad som framför allt är skyddsvärt är uppgifter som rör den rättsliga angelägenhet, som rättshjälpsärendet avser. Något skaderekvisit bör inte gälla i fråga om sådana uppgifter. De uppgifter om enskilds ekonomi, som läggs till grund för bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för rättshjälp, behöver däremot i allmänhet inte sekretessbeläggas. En total offentlighet för sådana uppgifter eller för uppgifter som i övrigt rör enskilds förhållanden kan emellertid ibland medföra skada eller men för den enskilde t. ex. om känsliga personliga förhållanden avslöjas. Ett skaderekvisit bör därför gälla beträffande dessa uppgifter. Med utgångspunkt i det sagda föreskrivs att sekretess gäller hos rättshjälpsnämnd och centralmyndigheten för rättshjälpen i ärende om rättshjälp dels för uppgift om den rättsliga angelägenhet som ärendet avser, dels för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i övrigt, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Förslaget innebär en viss begränsning av handlingssekretessen i förhållande till gällande rätt.

Liksom i gällande rätt skall beslut av rättshjälpsnämnd eller domstolsverket i ärende om rättshjälp vara offentligt.

Sekretesstiden har jämfört med gällande rätt sänkts från 70 till 50 år.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgifter i vissa rättsliga angelägenheter med anknytning till utlandet.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 26 § andra stycket och 27 § SekrL samt 3 § och 4 § 1 och 35 CSK samt om tystnadsplikt i 45 § instruktionen (1965:857) för utrikesdepartementet och 22 § instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen

Promemorieförslaget: 10 kap. 13 §

Paragrafen föreskriver sekretess hos utrikesförvaltningen och den till socialstyrelsen knutna nämnden för internationella adoptionsfrågor i ärenden om ekonomiskt bistånd, utredning eller biträde i rättslig angelägenhet åt enskild. Departementsförslaget överensstämmer med promemorieförslaget.

Ekonomiskt bistånd lämnas f. n. enligt lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m. m. och förordningen (1976:785) med instruktion om handläggning av sjöfartsärenden vid utrikesrepresenta-

tionen.

I paragrafen har ett skaderekvisit tagits upp. Härigenom begränsas sekretessen till sådana uppgifter, som är känsliga för enskild.

Beslut i ärenden som avses i förslaget är knappast av den arten att de behöver sekretessbeläggas, samtidigt som det finns ett visst intresse av offentlig insyn i handläggningen av främst ärenden om ekonomiskt bistånd. Därför anges att beslut i ärende om ekonomiskt bistånd inte omfattas av sekretess. Med sådant beslut åsyftas även beslut angående återbetalningsskyldighet enligt 2, 5 eller 6 § lagen om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m. m.

En remissinstans förordar att sekretessen utvidgas i olika avseenden jämfört med promemorieförslaget. Detta överensstämmer i huvudsak med gällande rätt. Enligt min mening föreligger inte tillräckliga skäl för en utvidgning av det sekretessbelagda området. Någon sådan utvidgning föreslås därför inte.

12 §

I paragrafen regleras sekretess i ärenden om någons ställning som advokat och ärenden om bl. a. auktorisation av revisorer.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 26 § tredje och fjärde styckena SekrL

Promemorieförslaget: 10 kap. 14 §.

Första stycket

Liksom gällande rätt bygger departementsförslaget på uppfattningen att varken styrelsen för Sveriges advokatsamfund eller samfundets disciplinnämnd är en myndighet. Eftersom ärenden som avses här kan handläggas av JK och högsta domstolen, krävs emellertid ett sekretesskydd dels för den som ärendet angår, dels för annan, i första hand advokatens klienter. Hos högsta domstolen blir sekretessen beroende också av reglerna om domstolssekretessen. Detta innebär bl. a. att beslut i ärenden av det slag som avses i paragrafen praktiskt taget alltid blir offentliga. Som har föreslagits i promemorian bör även tystnadsplikt gälla i dessa ärenden.

Enligt 26 § tredje stycket SekrL omfattar handlingssekretessen endast uppgifter om den ekonomiska ställningen hos den som söker inträde i advokatsamfundet eller som är advokat. Advokatsamfundet uttalade i sitt remissyttrande över OSK:s förslag att det inte finns skäl att i sekretesshänseende göra skillnad mellan ekonomiska förhållanden och personliga omständigheter i övrigt, som också kan åberopas i ett här avsett ärende. Häremot kan enligt promemorian invändas att uppgifter om en advokats sätt att sköta sina klienters uppdrag bör vara offentliga, även om uppgifternas röjande skulle vara menligt för advokaten. Tillräckliga skäl att utsträcka

sekretessen till advokats personliga förhållanden kan därför enligt promemorian inte anses föreligga. Inte heller finns det enligt promemorian anledning att sekretessbelägga uppgifter om advokatens ekonomi som är harmlösa. Vid tillkomsten av 26 § tredje stycket SekrL anfördes som skäl för sekretessbeläggningen att offentliggörande av undersökningar om vederbörandes ekonomiska ställning kunde vålla honom skada, som ej var motiverad av ärendets beskaffenhet (prop. 1947:260 s. 16). Mot denna bakgrund ter det sig enligt promemorian riktigt att kräva att röjande av uppgift om inträdessökandes eller advokats ekonomiska ställning skall medföra skada för honom för att uppgifter skall vara sekretessbelagda.

Beträffande uppgifter om annan än advokat gäller enligt 26 § tredje stycket SekrL att handling inte får lämnas ut "i vad den innefattar upplysningar vilkas offentliggörande kan lända annan till men". En motsvarande regel finns i promemorieförslaget. Den är så utformad att den avser uppgift om enskilds förhållanden, vars röjande skulle medföra skada eller men för den enskilde.

Vid remissbehandlingen har promemorieförslaget lämnats utan erinran i de flesta yttranden. Advokatsamfundet har emellertid återkommit med önskemålet att sekretessen skall utsträckas till att omfatta advokats personliga förhållanden och hovrätten för Västra Sverige har förordat offentlighet för beslut i ärenden som avses i paragrafen. Enligt min mening saknas skäl att frångå promemorieförslaget. Departementsförslaget överensstämmer därför i sak med promemorieförslaget.

Andra stycket

Departementsförslaget, som i sak överensstämmer med promemorian, svarar mot fjärde stycket i 26 § SekrL, som rör ärenden beträffande auktorisation och godkännande av revisorer. Auktorisation eller godkännande kan numera (SFS 1976:825) ges även till revisionsbolag, dvs. handels- eller aktiebolag som driver revisionsverksamhet. Mot sådant bolag kan göras samma slags ingripanden som i fråga om revisor. Med hänsyn härtill har också ärenden som angår auktorisation och godkännade av revisionsbolag tagits upp i paragrafen. Departementsförslaget undantar liksom 26 § fjärde stycket SekrL myndighets beslut från sekretessen.

Tredje stycket

Den tidsgräns för sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling som tas upp i departementsförslaget innebär att maximitiden sänks från 70 till 50 år.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om förvärv av hyresfastighet m. m. samt om särskild förvaltning av fastighet.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 26 a § SekrL

Promemorieförslaget: 10 kap. 15 §

Vissa redaktionella ändringar har gjorts i paragrafen, som annars överensstämmer med promemorieförslaget. Enligt den nya avfattningen gäller sekretess bl. a. i ärende enligt lagstiftningen om förvärv av hyresfastighet. Detta innebär att sekretessen gäller i ärenden som rör förvärvstillstånd eller tillstånd till förköp enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. Härmed avses ärenden om förvärv av hyresfastighet, förvärv av aktie eller andel i bolag samt om förköp vid aktieöverlåtelse. Motsvarande regler finns i 26 a § SekrL. Paragrafen avser däremot inte ärenden angående tillstånd till förköp enligt förköpslagen (1967:868) och ärenden angående förvärvstillstånd enligt lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. och enligt expropriationslagen (1972:719).

I ärenden om bostadsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792) föreskrivs handlingssekretess också i 26 a § SekrL. Denna sekretessregel, som gäller sedan den 1 januari 1978, föreskriver sekretess för handling som angår särskild förvaltning enligt bostadsförvaltningslagen. Enligt motiven till regeln behövs sekretess därför att vissa avgöranden kräver en ingående redovisning av enskilds ekonomiska och personliga förhållanden. Enligt departementsförslaget skall sekretess gälla i ärenden också enligt denna lag.

Enligt paragrafen skall sekretess inte gälla beslut i ärende.

En remissinstans påpekar att hyresnämnd i ärenden om förvärvstillstånd regelmässigt inhämtar yttrande av kommunen samt att sekretessen därvid inte synes gälla hos kommunen. Med anledning därav vill jag framhålla att sekretessen avses gälla inte bara för uppgift i det aktuella ärendet hos hyresnämnd utan också hos kommun som fått del av viss uppgift i samband med remiss. Det är ju även hos kommunen fråga om ett ärende om förvärvstillstånd.

14 §

Paragrafen innehåller regler om sekretess i vissa ärenden hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 15 § SekrL

Promemorieförslaget: 10 kap. 16 §

Promemorieförslaget innebär jämfört med gällande rätt att det sekretesskyddade området utvidgas till att omfatta även enskilds personliga förhållanden. Vid sidan av överförmyndare nämns i promemorieförslaget liksom i gällande bestämmelse överförmyndarnämnd. Kommun kan

nämligen bestämma att det i stället för överförmyndare skall finnas en sådan nämnd. Nämnden har samma uppgifter som en överförmyndare. Endast uppgifter i ärenden enligt föräldrabalken avses i promemorieförslaget. T. ex. personalärenden faller alltså utanför dess tillämpningsområde. Sekretessen är absolut.

Svea hovrätt vänder sig mot förslaget att absolut sekretess skall gälla. Överförmyndare fullgör en offentligrättslig funktion till vilken är knuten ett inte obetydligt inslag av myndighetsutövning. Hovrätten anser att det som förutsättning för sekretess bör uppställas ett skaderekvisit. I övrigt har inga invändningar förts fram under remissbehandlingen.

I enlighet med vad som har föreslagits i promemorian har det sekretesskyddade området vidgats till att avse även enskilds personliga förhållanden. Uppgifter om sådana förhållanden bör emellertid i viss utsträckning kunna utlämnas utan att den enskilde lider skada och men. Den nuvarande absoluta sekretessregeln har därför ersatts med en regel med omvänt skaderekvisit. I övrigt har paragrafen utformats i enlighet med promemorieförslaget.

15 §

Paragrafen innehåller regler om sekretess vid domstol i äktenskapsmål samt i mål och ärenden som avses i föräldrabalken för uppgift om enskilds förhållanden.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 36 § SekrL, samt om förhandlingssekretess i 15 kap. 6 § giftermålsbalken och 20 kap. 10 § föräldrabalken

Promemorieförslaget: 10 kap. 17 §

I fråga om vissa familjerättsliga mål finns föreskrift om att domstol får förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar. Sålunda föreskrivs i 15 kap. 6 § giftermålsbalken att rätten kan förordna att äktenskapsmål skall handläggas på det sättet, om part begär det. Med äktenskapsmål förstås därvid enligt 15 kap. 1 § giftermålsbalken dels mål om äktenskapsskillnad, dels mål vari tvisten rör huruvida man och kvinna är förenade i äktenskap med varandra. I 20 kap. 10 § föräldrabalken föreskrivs vidare att rätten i mål eller ärende som avses i den balken när det befinns lämpligt kan förordna att förhandling skall ske inom stängda dörrar. För den händelse förhandling hålls inom stängda dörrar i ett mål eller ärende som nyss nämnts, har domstolen f. n. möjlighet att sekretessbelägga handlingar i målet eller ärendet med stöd av 36 § i den nuvarande sekretesslagen.

I den allmänna motiveringen har jag föreslagit att möjligheten att bygga ett beslut om handlingssekretess vid domstol på den grundvalen att uppgifterna i handlingen förebringats eller är avsedda att förebringas vid en förhandling inom stängda dörrar skall avskaffas. Om förslaget antas, blir det nödvändigt att i den nya sekretesslagen införa en sekretessbestämmelse som öppnar

möjlighet att tillgodose det behov av handlingssekretess vid domstol som kan förekomma i äktenskapsmål samt mål och ärenden som avses i föräldrabalken. I sådana mål eller ärenden kan nämligen förekomma uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden som är av den naturen att övervägande skäl talar för att sekretess skall gälla vid domstolen för uppgifterna i fråga. Bestämmelsen i ämnet har fått sin plats i förevarande paragraf.

I motsvarande paragraf i promemorieförslaget föreslås att i äktenskapsmål samt i mål och ärenden som avses i föräldrabalken sekretess skall gälla vid domstol för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att uppgiftens röjande skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående. Det uppställda skaderekvisitet innefattar enligt promemorian en skärpning av förutsättningarna för sekretess om man jämför med rättsläget i dag. Enligt förslaget skall sekretess inträda bara om part har framställt begäran om sekretess. Denna ordning överensstämmer enligt promemorian med den nuvarande regleringen av förhandlingssekretessen i 15 kap. 6 § giftermålsbalken.

Den föreslagna paragrafen enligt promemorieförslaget är tillämplig inte bara vid de allmänna domstolarna utan också vid förvaltningsdomstolarna. Det är främst frågor som avses i 21 kap. föräldrabalken som faller inom de sistnämnda domstolarnas kompetensområde. Härigenom tillgodoses enligt promemorian önskemål som vid remissbehandlingen av OSK:s förslag framfördes om sekretess vid länsrätt och förvaltningsdomstol i högre instans i mål enligt 21 kap. föräldrabalken.

Några remissinstanser kritiserar förslaget att sekretess skall gälla endast om part begär det. I övrigt har dock bestämmelsen lämnats utan erinran. Enligt min mening bör kravet på yrkande av part, liksom enligt nuvarande ordning, gälla endast beträffande sekretessen i äktenskapsmål. I övriga delar bör promemorieförslaget godtas. Paragrafen har utformats i enlighet med det anförda.

16 §

I paragrafen ges föreskrifter om sekretess vid domstol i mål om ansvar för bl. a. sedlighetsbrott för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 36 § SekrL samt om förhandlingssekretess 5 kap. 1 § RB

Promemorieförslaget: 10 kap. 18 §

I mål om ansvar för utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott kan enligt 5 kap. 1 § tredje stycket RB rätten förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för enskild. Meddelar domstolen ett sådant

förordnande, kan den enligt 36 § SekrL besluta om sekretessbeläggning av handlingar i målet. Såsom förut har framhållits i den allmänna motiveringen bör emellertid all sekretessbeläggning av handlingar vid domstol bygga på materiella sekretesslagsbestämmelser som anger förutsättningarna för att sekretess skall gälla vid domstolen.

Den som har blivit utsatt eller anser sig ha blivit utsatt för ett brott av nyss angett slag har ofta ett starkt intresse av sekretess för uppgifter som läggs fram i ansvars- eller skadeståndsmålet. Detsamma är fallet när fråga är om sedlighetsbrott. Även annan än målsäganden eller den som för skadeståndstalan kan tänkas vara berörd på ett sådant sätt att han har ett beaktansvärt behov av sekretesskydd.

Departementsförslaget, som i denna del överensstämmer med promemorieförslaget, har utformats mot bakgrund av det anförda. Liksom i promemorian har i departementsförslaget den begränsningen gjorts att sekretessen inte omfattar uppgift om den mot vilken talan förs. Anledning saknas nämligen att i detta sammanhang ge något sekretesskydd åt den som utpekas som gärningsman. Frågan om sekretess vid domstol för uppgifter om den åtalade behandlas i 7 kap. 22 § departementsförslaget.

17 och 18 §§

I paragraferna ges regler om sekretess beträffande förundersökning m. m. till skydd för enskildas intressen.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess i 10 § SekrL samt om tystnadsplikt i 13 § polisinstruktionen (1972:511)

Promemorieförslaget: 10 kap. 19 §

Bestämmelserna överensstämmer i stort sett med promemorieförslaget. Redaktionellt har bestämmelserna emellertid delats upp på två paragrafer. Vidare har en väsentlig ändring i syfte att förenkla regleringen genomförts. I departementsförslaget är bestämmelserna nämligen inte subsidiära i förhållande till övriga sekretessföreskrifter.

Promemorieförslaget innebär att sekundär sekretess i allmänhet gäller vid förundersökning i brottmål (se 1 kap. 5 §). Sekretessen följer med andra ord den hemliga information som lämnas från en myndighet till en förundersökningsmyndighet. Om en primär sekretessregel kan åberopas hos förundersökningsmyndigheten för de uppgifter som träffas av den sekundära sekretessen, skall dock endast den primära sekretessregeln gälla. Den särskilda regeln i 10 kap. 19 § promemorieförslaget till skydd för enskild vid förundersökning får tillämpas endast när ingen annan regel kan åberopas. Den sistnämnda bestämmelsen är med andra ord subsidiär till såväl primära som sekundära sekretessföreskrifter. Vid remissbehandlingen har systemet kritiserats som alltför komplicerat.

Som redan har framgått anser jag det finns utrymme för förenklingar av den föreslagna regleringen. Detta är bakgrunden till att departementsför-

slaget saknar motsvarighet till regeln i promemorian om sekundär sekretess hos förundersökningsmyndighet. Vidare har den förevarande sekretessregeln utformats så att den är direkt tillämplig oavsett om det finns en annan bestämmelse som skyddar samma intresse. Resultatet blir att förundersökningsmyndighet inte behöver tillämpa annat än primära sekretessregler. Det innebär, såvitt avser intresset att skydda enskild, att i allmänhet endast 17 och 18 §§ blir tillämpliga. Bestämmelsen i 7 kap. 22 § kan emellertid också bli tillämplig. Då det gäller sekretess till skydd för andra intressen får sekretessbestämmelserna i 2–6 kap. och 10 kap. departementsförslaget tillämpas. Flera av dessa är så avfattade att de ger sekretess hos åklagar-, polis- eller tullmyndighet.

17 §

Sekretessen anges i lagrummet i första hand gälla uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål. Sekretessen gäller också vid annan utredning som görs enligt bestämmelserna om förundersökning. Som exempel härpå kan nämnas mål om intagning i arbetsanstalt enligt lagen (1964:450, ändrad senast 1973:919) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet och ärenden om utlämning enligt lagen (1957:668, ändrad senast 1975:292) om utlämning för brott eller lagen (1959:254, ändrad senast 1975:294) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge. Sekretessen gäller vidare uppgifter hänförliga till användningen av tvångsmedel i brottmål eller i verksamhet för att förebygga brott. I och för sig blir sekretessen enligt första stycket tillämplig också på domstol och handläggningen där. En långtgående begränsning har emellertid gjorts genom föreskrifterna i 18 § angående uppgifter som överlämnas till domstol med anledning av att åtal har väckts.

Sekretessen avser också uppgifter som, utan att direkt hänföra sig till förundersökning eller tvångsmedel i brottmål m. m., gäller åklagar-, polis- eller tullmyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Härigenom blir det möjligt att hemlighålla uppgifter som mera allmänt hänför sig till polisens brottsbekämpande verksamhet, såsom innehållet i vissa spaningsregister. För dessa fall är även 7 kap. 17 § tillämplig. Sekretessen träffar även uppgifter om enskildas personliga förhållanden som polisen får kännedom om i samband med lägenhetsbråk o. d., där den ingriper för att avvärja brott.

Enligt departementsförslaget skall, liksom enligt promemorian, sekretess gälla förutom uppgift om enskild även anmälan eller utsaga från enskild. Detta torde stå i överensstämmelse med gällande rätt. Det bör emellertid, som några remissinstanser berört, framhållas att sekretessen bara i begränsad omfattning kan göras gällande gentemot den misstänkte (jfr 14 kap. 5 §). Denne har sålunda enligt 23 kap. 18 § RB en ovillkorlig rätt att ta del av vad som har förekommit vid förundersökningen, och han kan givetvis inte i rättegång undanhållas någon omständighet som åberopas som bevisning i målet.

18 §

Första stycket 1 och 2

Som framhålls i promemorian har utvecklingen under senare decennier inneburit en successiv ökning av åklagarväsendets och i viss mån polisens ansvar inom straffrättskipningen. Sålunda har utrymmet för utomprocessuella reaktionsformer gjorts större. Vidare har i åtskilliga fall överlåtits åt åklagare att efter lämplighetsprövning besluta huruvida åtal skall väckas.

Förfarandet inför domstol är av hävd omgivet av en vidsträckt offentlighet. Det är därför enligt min mening angeläget att även den slutliga prövning av brottsmisstankar som äger rum hos åklagare så långt möjligt får ske under offentlig insyn. Därför bör handläggningen av strafförelägganden inte vara underkastad sekretess. Detsamma bör gälla förelägganden av ordningsbot.

Att ge offentlighet åt förundersökning som inte resulterar i åtal eller föreläggande som nyss nämnts ter sig vanskligare, eftersom hänsynen till den misstänkte talar för bibehållen sekretess. Enligt promemorian kan en rimlig avvägning åstadkommas genom att åklagares beslut i åtalsfrågan, vare sig det går i ena eller andra riktningen, undantas från sekretessen. Undantaget bör avse också beslut om att lägga ned förundersökning.

Vid remissbehandlingen har RÅ ställt sig avvisande till tanken att beslut att underlåta åtal och beslut att nedlägga förundersökning generellt blir offentliga. Som skäl härför åberopar RÅ att åtalsfrågorna för den enskilde ofta är av ömtålig karaktär.

Även om jag har förståelse för RÅ:s synpunkter anser jag att insynsintresset väger särskilt tungt då det gäller åtalsbeslut. Den omständigheten att endast beslutet blir offentligt innebär ett inte oväsentligt skydd för den misstänkte. Sålunda blir t. ex. för den misstänkte graverande utsagor som antingen vederlagts av annan bevisning eller inte räckt till för beslut om åtal inte offentliga, såvida de inte redovisats i avskrivningsbeslutet. I de flesta fall där förundersökningen rör misstanke om mindre allvarliga brott torde den skada som åsamkas den misstänkte genom att det blir känt att förundersökning ägt rum mot honom inte vara särskilt betydande. Departementsförslaget överensstämmer därför med promemorieförslaget i denna del.

Första stycket 3

I promemorian föreslås visst undantag från sekretessen i fråga om uppgift som avser omhändertagande enligt 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande. Förslaget har i denna del lämnats utan erinran vid remissbehandlingen.

Som framhålls i promemorian kan omhändertagande enligt lagen om tillfälligt omhändertagande äga rum med stöd av 3 § bl. a. för att avvärja straffbelagd gärning. Sådant ingripande skulle därför, om inte annat föreskrivs, i åtskilliga fall komma att omfattas av sekretess enligt den nu

behandlade paragrafen. Emellertid är det ett starkt rättssäkerhetsintresse att ifrågavarande omhändertaganden är underkastade offentlig kontroll. Omständigheterna kring själva ingripandet bör därför undantas från sekretessen. Däremot bör den utredning om den omhändertagnes personliga förhållanden som enligt 6 § andra stycket lagen skall göras i samband med omhändertagandet inbegripas i sekretesskyddet. Utredningen skall om möjligt göras av företrädare för social myndighet och därvid framkomna uppgifter bör i det väsentliga behandlas på samma sätt, oavsett om uppgifterna kan sägas hänföra sig till socialvård eller polisverksamhet. Undantaget från sekretess enligt förevarande punkt har utformats i enlighet härmed.

Andra stycket

Regleringen i detta stycke avviker väsentligt från promemorieförslaget i motsvarande del. Som jag tidigare har framhållit innebär promemorieförslaget att sekundär sekretess i allmänhet gäller vid förundersökning, dvs. sekretess som gäller för uppgift hos viss myndighet följer uppgiften till förundersökningsmyndigheten. Enligt promemorian gäller också att denna sekretess i princip följer uppgiften vidare till domstol då åtal väcks. Departementsförslaget har i stället utformats så att i allmänhet endast 17 § blir tillämplig såvitt avser intresset att skydda enskildas förhållanden. I förevarande stycke ges regler om vilken verkan det har på sekretessen att uppgifter som inhämtats under förundersökning lämnas vidare till domstol med anledning av åtal.

Vad beträffar gällande ordning anses av 10 § SekrL följa att förundersökningsprotokollet blir offentligt då åtal väcks. På grund av andra bestämmelser i SekrL kan dock vissa handlingar som hör till protokollet bevara sin sekretess. Som exempel kan nämnas olika taxeringshandlingar som är hemliga enligt 17 § SekrL.

Enligt min mening är den nuvarande sekretessnivån i huvudsak väl avvägd. Målet bör därför vara att behålla denna nivå i den nya sekretessregleringen. Utgångspunkten måste då bli att sådana uppgifter i förundersökningsprotokoll som inte omfattas av någon annan sekretessregel än 9 kap. 17 § i princip bör bli offentliga hos domstol. Detta resultat uppnås, om sekretessen för uppgifterna upphör att gälla hos förundersökningsmyndigheten så snart åtal har väckts. Effekten av en sådan regel blir nämligen att bestämmelsen i 12 kap. 1 § om överföring av sekretess till domstol inte kan tillämpas. I förevarande stycke föreskrivs i överensstämmelse härmed att sekretessen enligt 17 § första stycket 1 utom i tre särskilt angivna fall upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal.

Det första undantaget avser uppgifter som hos domstol har sekretesskydd enligt 16 §. Syftet är givetvis att garantera att skyddet enligt 16 § inte blir illusoriskt genom att uppgifterna är oskyddade hos förundersökningsmyn-

digheten.

I promemorian har undantag gjorts också för uppgifter som uppenbarligen saknar betydelse i målet. Vid remissbehandlingen har JK ifrågasatt det meningsfulla i bestämmelsen. Innan huvudförhandling har hållits måste det enligt JK regelmässigt vara mycket svårt att avgöra vad som saknar betydelse i målet. Efter huvudförhandlingen kan det ibland enkelt konstateras om uppgiften varit av betydelse, men i regel torde något svar inte kunna erhållas.

Enligt min mening bör man i allmänhet utan några större svårigheter kunna konstatera om en uppgift uppenbarligen saknar betydelse i målet. I det ganska vanliga fallet att åtal inte har väckts mot alla misstänkta som har hörts under en viss förundersökning bör det t. ex. ofta vara uppenbart att uppgifterna under förundersökningen beträffande personer som inte har åtalats saknar betydelse i målet. Sådana uppgifter bör därför åtnjuta sekretesskydd även i fortsättningen.

Regleringen i departementsförslaget gör det nödvändigt med ytterligare undantag från huvudregeln för att inte tungt vägande sekretessintressen skall trädas för när. Som exempel kan nämnas att uppgifterna i en självdeklaration inte utan vidare bör bli offentliga då åtal väcks mot någon för skattebrott. Undantag har därför gjorts för uppgift i sådan allmän handling som förundersökningsmyndigheten har erhållit från annan myndighet, där uppgiften är sekretessbelagd. Bestämmelsen innebär att den sekretess som enligt den nu behandlade paragrafen gäller för sådan uppgift består hos förundersökningsmyndigheten även efter det att åtal har väckts. Genom reglerna i 12 kap. 1 § överförs denna sekretess till domstolen när handlingen överlämnas dit.

19 §

I denna paragraf finns bestämmelser om sekretess inom exekutionsväsendet.

Gällande rätt: regler om tystnadsplikt i 33 § kronofogdeinstruktionen (1965:687) och i 16 § utsökningskungörelsen (1971:1098)

Promemorieförslaget: motsvarighet saknas

Några regler om handlingssekretess som tar sikte på kronofogdemyndighets verksamhet finns inte i SekrL. I 33 § kronofogdeinstruktionen finns dock bestämmelser om tystnadsplikt. Dessa innebär att tjänsteman inte obehörigen får yppa vad han har erfarit i tjänsten av beskaffenhet att inte böra komma till utomståendes kännedom av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Dessutom föreskrivs i 16 § utsökningskungörelsen att utmätningsman vid förrättning skall se till att enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte obehörigen yppas.

OSK intog den ståndpunkten att sekretess principiellt borde vara utesluten för handlingar hos kronofogdemyndighet. Mot bakgrund av den föreslagna användningen av ADB inom exekutionsväsendet (det s. k. Rex-systemet)

fanns det enligt OSK dock skäl att överväga att skydda vissa uppgifter ur rättsväsendets informationssystem som kronofogdemyndighet behöver för bötesindrivning.

TK föreslog bestämmelser om tystnadsplikt för den som hos myndighet sysslar med exekutiv verksamhet. Däremot ansåg sig TK benägen att instämma med OSK när det gällde frågan om handlingssekretess.

Promemorieförslaget upptar inte några bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i ärende som rör exekutiv verksamhet.

I samband med remissbehandlingen av promemorieförslaget har flera remissinstanser efterlyst bestämmelser om sekretess hos kronofogdemyndighet för uppgift om enskilds förhållanden. Utförligast uppehåller sig riksskatteverket vid frågan. Verket pekar bl. a. på behovet av sekretess hos kronofogdemyndighet för uppgifter som inhämtas från andra myndigheter och som är sekretessbelagda där. En motsatt ordning skulle, enligt verket, kunna komma att försvåra kronofogdemyndighets möjligheter att få tillgång till erforderlig information från andra myndigheter. I sammanhanget föreslår verket också att det i författning anges de närmare villkor under vilka kronofogdemyndighet kan få ta del av uppgifter hos andra myndigheter. Verket anser vidare angeläget att sekretess kan gälla för sådana ömtåliga uppgifter om enskilda som inhämtas i samband med olika förrättningar.

Den exekutiva verksamheten innefattar till stor del myndighetsutövning mot enskilda. Intresset av allmän insyn i verksamheten måste därmed anses vara betydande. Inskränkningar i offentligheten bör därför inte göras annat än om det finns starka skäl härför. Endast sådana uppgifter vilkas röjande kan antas leda till skada eller men av påtagligt slag för den enskilde bör alltså komma i fråga för sekretessbeläggning. Full offentlighet bör liksom hittills alltid råda för uppgifter om att någon är föremål för exekutiva åtgärder och vad åtgärderna avser. De särskilda problem som från integritetssynpunkt kan uppkomma vid en fortsatt utbyggnad av det riksomfattande ADB-systemet för exekutionsväsendet, som påbörjats för några år sedan, bör i första hand angripas med hjälp av datalagen (1973:289) och kreditupplysningslagen (1973:1173, ändrad senast 1975:742).

I den exekutiva verksamheten får kronofogdemyndighet från skilda håll del av mångskiftande uppgifter om enskilda. Det viktigaste materialet är givetvis uppgifterna i de olika handlingar som ligger till grund för verkställighet, dvs. restlängder, saköreslängder, domar m. m. Dessa uppgifter är i allmänhet offentliga hos de myndigheter som har meddelat besluten i fråga. I enlighet med vad jag nyss har sagt bör de i princip vara offentliga också hos den exekutiva myndigheten. Undantag bör emellertid kunna göras för vissa uppgifter som finns i saköreslängd. Jag syftar på uppgifter om annan påföljd än böter, om häktning m. m. Dessa uppgifter finns i längden därför att de är av betydelse för indrivningsarbetet. Enligt min mening bör sådana uppgifter kunna skyddas från insyn.

Även i andra fall kan det föreligga ett behov av att hos kronofogdemyn-

dighet sekretesskydda sådana uppgifter om enskilda som är utpräglat integritetskänsliga och vilkas röjande skulle medföra betydande men för den enskilde. För att det exekutiva arbetet skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt behöver kronofogdemyndighet från bl. a. andra myndigheter skaffa sig sådana uppgifter om gäldenärer som ger underlag för att bedöma gäldenärs betalningsförmåga. Det kan röra sig om vitt skilda slag av uppgifter, såsom t. ex. uppgifter från deklarationshandlingar men också uppgifter om anstaltsvistelse, arbetslöshet och sjukdom. Också då dylika ömtåliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden inhämtas på annat sätt, t. ex. från gäldenären själv eller i samband med förrättning, bör uppgifterna givetvis kunna skyddas.

Enligt min mening är det emellertid inte bara uppgifter av utpräglat personlig art som man behöver kunna sekretesskydda i exekutiva ärenden, utan också vissa uppgifter om ekonomiska förhållanden. Det gäller då framför allt uppgifter som rör näringsidkares affärs- eller driftförhållanden. För indrivningsarbetet är det många gånger väsentligt att myndigheten skaffar sig kännedom om dylika uppgifter i fråga om de företag som är föremål för indrivning. Med tanke på att den exekutiva verksamheten till övervägande del rör frågor av ekonomisk art, bör sekretessen begränsas på ett sådant sätt att inte flertalet uppgifter på området undandras offentlighet. Hemlighållande bör därför bara kunna ske för att förhindra att den som uppgiften rör tillfogas en avsevärd skada. Det kan gälla t. ex. uppgifter om förestående affärsuppgörelser av betydelse, affärsförbindelser, investeringsplaner m. m.

Det behov av sekretess hos exekutiv myndighet som sålunda föreligger har tillgodosetts genom bestämmelserna i förevarande paragraf. Sekretesskyddet avser uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska föhållanden. Som förutsättning för sekretess uppställs ett rakt skaderekvisit. Avsevärd skada eller betydande men för den enskilde eller någon honom närstående måste kunna antas för att sekretess skall gälla. Paragrafen ger skydd också för uppgifter om annan än gäldenären.

Bestämmelsen är tillämplig inom exekutionsväsendet, dvs. främst hos kronofogdemyndighet och överexekutor. Den gäller alla slag av exekutiva mål eller ärenden som förekommer hos dessa myndigheter. Till den exekutiva verksamheten räknas även kronorfogdemyndighets biträde åt annan myndighet för verkställighet av beslut, såsom t. ex. enligt 16 § bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen eller enligt 17 § lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Hos allmän domstol gäller sekretess i utsökningsmål enligt bl. a. bestämmelserna i 12 kap.

Med tanke på att största möjliga offentlighet bör råda inom den exekutiva verksamheten har myndighets beslut undantagits från sekretessen. Likaså har ett uttryckligt undantag gjorts för uppgifter om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten. Uppgifter om t. ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som skall drivas in blir

därmed alltid offentliga. Tidsgränsen för handlingssekretessen är högst 50 år för sådana uppgifter som angår enskilds personliga förhållanden och annars högst 20 år.

Ett förslag till utsökningsbalk har den 16 mars 1978 remitterats till lagrådet. I balken föreslås en bestämmelse (2 kap. 14 §) om att kronofogdemyndigheten skall kunna förordna att vad som har förekommit vid förhör i utsökningsmål angående enskilds personliga förhållanden eller näringsidkares affärs- eller driftförhållanden inte får röjas obehörigen. Förbudet avser envar som har varit närvarande vid förhöret. Bestämmelsen i förslaget till utsökningsbalk torde få jämkas med anledning av förslaget till sekretessregel i 9 kap. 19 § sekretesslagen. Denna fråga får tas upp under det fortsatta arbetet med utsökningsbalken.

I anslutning till förevarande paragraf vill jag beröra frågan om sekretess hos kronofogdemyndigheten när denna fullgör andra uppgifter än exekutiva. Ett förslag till ändring i konkurslagen (1921:225) har nyligen remitterats till lagrådet. Förslaget, som avses träda i kraft den 1 januari 1980, innebär bl. a. att tillsynsmyndighet skall överta de tillsynsuppgifter som rättens ombudsman nu fullgör. Kronofogdemyndighet skall vara tillsynsmyndighet och i denna egenskap övervaka att konkursförvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar.

Några sekretessbestämmelser finns inte i det förslag som har remitterats till lagrådet. Jag uttalade emellertid i remissprotokollet att frågan om inskränkningar i offentlighetsprincipen skulle övervägas i samband med den nya sekretesslagen.

F. n. gäller att handlingar som ges in till rättens ombudsman och som inte lämnas vidare till konkursdomaren, t. ex. kvartalsräkningar, inte anses som allmänna handlingar. Enligt föreskrifter i konkurslagen (59 § tredje stycket) är dock borgenär och gäldenären tillförsäkrade rätt att ta del av redovisningshandlingar som har getts in till rättens ombudsman. Denne är f. ö. också skyldig att på begäran av borgenär eller gäldenären meddela upplysningar om konkursboet och dess förvaltning.

Enligt det till lagrådet remitterade förslaget till ändring i konkurslagen är tillsynsmyndigheten liksom förvaltaren skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till bl. a. borgenär och gäldenären. Förvaltaren skall enligt förslaget tillställa tillsynsmyndigheten och konkursdomaren förvaltarberättelse, halvårsberättelser och kvartalsräkningar. Härutöver gäller att tillsynsmyndigheten har rätt att infordra särskild redovisning från förvaltaren. Några särskilda regler om rätt för borgenär och gäldenären att ta del av handlingar angående konkursen hos tillsynsmyndigheten och konkursdomaren tas inte upp i förslaget.

De handlingar rörande konkursen som enligt det remitterade förslaget skall ges in till tillsynsmyndigheten kommer, i likhet med vad som f. n. gäller för handlingar hos konkursdomaren, att bli allmänna handlingar. Dessa torde endast i undantagsfall komma att innehålla ömtåliga uppgifter om enskilds

affärs- eller driftförhållanden eller personliga förhållanden. Härtill kommer att en sekretessbestämmelse i praktiken sannolikt skulle bli verkningslös med hänsyn till den omfattande rätt till insyn i konkursförvaltningen som enligt förslaget tillkommer samtliga borgenärer och gäldenären. Mot att införa en sådan bestämmelse talar även det förhållandet att uppgifterna i stor utsträckning kommer att finnas hos konkursdomaren. Med hänsyn till det anförda anser jag att det inte föreligger skäl att föreslå sekretess för uppgifter hos tillsynsmyndighet i konkurs.

20 §

I paragrafen finns bestämmelser om viss sekretess hos domstol, i första hand arbetsdomstolen.

Gällande rätt: 36 § SekrL och 70 § MBL

Promemorieförslaget: motsvarighet saknas

I 70 § MBL finns bestämmelser om förhandlingssekretess vilka gäller vid sidan av RB:s föreskrifter härom. Enligt paragrafen kan domstol, utöver vad som gäller i övrigt, i mål om tillämpningen av MBL eller om kollektivavtal förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, i den mån det kan antas att offentlighet skulle medföra risk för väsentlig skada för part eller annan genom yppande av affärs-, drift- eller därmed jämförligt förhållande hos företag eller organisation eller av enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden. Med stöd av 36 § SekrL är det möjligt att åstadkomma en motsvarande handlingssekretess.

I 8 kap. 17 § departementsförslaget finns bestämmelser som delvis tillgodoser de sekretessbehov som 70 § MBL avser. Förevarande paragraf täcker återstående behov. I sak ger paragrafen samma sekretesskydd som 70 § MBL i förening med 36 § SekrL.

10 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart

1 §

I denna paragraf ges regler om sekretess för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess och tystnadsplikt saknas f. n.

Promemorieförslaget: 11 kap. 1 §

I det nya 2 kap. TF har som en sekretessgrund i 2 § första stycket 7 införts intresset att bevara djur- eller växtart (se prop. 1975/76:160 s. 109). Någon motsvarighet till denna bestämmelse har inte funnits tidigare. Syftet med den nya sekretessgrunden är att motverka plundring och skövling av djur- och växtarter som riskerar att försvinna (prop. 1975/76:160 s. 110).

I promemorian har en bestämmelse föreslagits i ämnet. Där föreskrivs

sålunda att sekretess gäller hos myndighet, som det särskilt åligger att verka för naturvård eller för kunskap om djur och växter, för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, om det kan antas att uppgiftens röjande skulle motverka strävandena att bevara arten inom landet eller del därav.

Det är enligt promemorian främst statens naturvårdsverk och länsstyrelserna som har till särskild uppgift att verka för naturvården. Sekretessen gäller också hos myndigheter, som enligt vissa författningar har till särskild uppgift att ta hänsyn till naturvårdens intressen när det är fråga om utnyttjande av skogsmark, t. ex. domänverket, skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna. Med uttrycket "myndighet, som det särskilt åligger att verka för kunskap om djur och växter" åsyftas enligt promemorian naturhistoriska riksmuséet, vars uppgift är att bl. a. främja kunskapen om och forskningen rörande växt- och djurvärlden. Sekretessen gäller alltså också hos muséet.

Sekretessen enligt promemorieförslaget avser uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart. Härmed åsyftas arter, där återväxten inom en nära framtid kan upphöra om inte arten skyddas, samt arter, vilkas fortbestånd inte är säkerställd på längre sikt utan är på tillbakagång i fråga om antal eller geografisk utbredning och som därför behöver skyddas. Även arter, som visserligen inte är på tillbakagång men på grund av att de förekommer i så få exemplar riskerar att försvinna, får enligt promemorian anses utrotningshotade.

För att en uppgift om en utrotningshotad djur- eller växtart skall vara sekretessbelagd krävs enligt promemorieförslaget att ett röjande av uppgiften kan antas motverka strävanden att bevara arten inom landet. Även förekomsten av en art inom en del av landet, som ett län eller annat större område, skyddas genom bestämmelsen.

Flera remissinstanser diskuterar regelns begränsning till myndighet som det särskilt åligger att verka för naturvård eller för kunskap om djur och växter. Paragrafen bör enligt dessa remissinstanser göras tillämplig också på andra myndigheter där uppgifter om hotade djur- och växtarter föreligger. Som exempel nämns universiteten, statens veterinärmedicinska anstalt och kommunala organ, främst byggnadsnämnderna.

Enligt min mening är det rimligt att sekretess skall gälla för uppgift som finns också hos annan myndighet än den som särskilt verkar för naturvård eller för kunskap om djur och växter. Sekretessen synes få en tillfredsställande begränsning genom det föreslagna skaderekvisitet. Departementsförslaget har utformats i enlighet härmed.

11 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen och vissa andra myndigheter

1 §

I paragrafen finns särskilda föreskrifter om sekretess hos regeringen.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess finns i 1 § SekrL samt i sådana

sekretessbestämmelser som medför sekretess också hos regeringen och dess kansli, t. ex. 3 och 4 §§ angående utrikes- och försvarssekretessen

Inga föreskrifter finns om särskild tystnadsplikt för statsråd eller för personal vid regeringskansliet. Tystnadsplikter som primärt tar sikte på andra organ kan vara avfattade så att även t. ex. statsråd omfattas av dem. Ett exempel är den tystnadsplikt som är föreskriven i 10 § lagen om polisregister för den som i sin tjänst eller med stöd av lagen har fått del av uppgift ur polisregister om annans personliga förhållanden.

Promemorieförslaget: 12 kap. 8 §

Förevarande paragraf överensstämmer i sak med motsvarande paragraf i promemorian. Promemorieförslaget har i allt väsentligt godtagits under remissbehandlingen.

Första stycket

Detta stycke innehåller bestämmelser om sekundär sekretess hos regeringen. I stor utsträckning har behovet av sekretess hos regeringen beaktats vid utformningen av de särskilda bestämmelserna om sekretess. Dessa är sålunda ofta så utformade att de ger sekretess också när uppgift förekommer hos regeringen. Det är t. ex. fallet när sekretessen anges gälla uppgift i visst ärende och sådant ärende handläggs av regeringen. I andra fall följer däremot inte någon sekretess med uppgiften till regeringen. Något behov föreligger inte av en allmän regel om fortplantning av sekretess till regeringen, när sekretessbelagd uppgift lämnas dit. På en punkt är emellertid behovet av en regel i ämnet uppenbart. Det gäller det fallet att regeringen skall pröva frågan om en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut utan hinder av sekretess. En regel behövs också t. ex. för det fall att regeringen skall pröva besvär av statlig myndighet över annan sådan myndighets beslut. Uppgiften kan i sådana fall rimligen inte få bli offentlig hos regeringen. I första stycket finns därför en regel om sekundär sekretess för dessa fall.

Andra stycket

I detta stycke ges bestämmelser om lättnader i sekretessen hos regeringen.

Enligt 1 § SekrL gäller beträffande vissa protokoll i regeringsärenden, bl. a. sådana som angår rikets förhållande till främmande makt, att de inte får lämnas ut utan regeringens tillstånd. Beträffande övriga regeringsprotokoll gäller att de inte får lämnas ut, om det kan antas att ett offentliggörande skulle medföra skada eller men för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF. Regeringen kan för särskilt fall besluta om utlämnande av sådant protokoll. Vidare föreskrivs att lagens övriga sekretessregler inte är tillämpliga på regeringsprotokoll. Beträffande andra handlingar i regeringsärenden är lagens regler däremot tillämpliga. På grund av föreskrifterna i 37 § och 38 § första stycket SekrL har regeringen tämligen vidsträckta möjligheter att lämna ut

sekretessbelagda handlingar.

Generell sekretess för uppgift i protokoll i regeringsärenden bör kunna undvaras. I stället bör övriga sekretessregler vara tillämpliga på uppgifter i regeringsprotokoll och andra uppgifter inom regeringen och regeringskansliet. Enligt gällande rätt har som nämnts regeringen vida möjligheter att lämna ut sekretessbelagt protokoll i regeringsärende. Skulle någon motsvarighet inte införas i den nya lagstiftningen, blir endast regeringens särskilda dispensbefogenhet enligt 14 kap. 8 § tillämplig. Denna paragraf tillåter emellertid inte en sådan skönsmässig bedömning som 1 och 37 §§ SekrL gör. För att regeringen skall ha samma möjlighet som f. n. att offentliggöra uppgifter i regeringsärenden som är sekretessbelagda föreskrivs att regeringen för särskilt fall kan besluta att sekretessbelagd uppgift i regeringsärende får lämnas ut.

Tredje stycket

I detta stycke finns föreskrifter om undantag från de bestämmelser i sekretesslagen som innebär att viss myndighet ensam skall pröva huruvida skaderekvisit är uppfyllt i fråga om uppgift som avses i bestämmelserna. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 2 kap. 2 § tredje stycket departementsförslaget, enligt vilken endast statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket får pröva begäran om utlämnande av vissa kartor och andra handlingar. Finns t. ex. en sådan karta i regeringskansliet, bör prövningen inte ankomma på verket utan i stället ligga på regeringen. En föreskrift för de nu avsedda fallen finns i tredje stycket. En begränsning i föreskriftens tillämplighet görs för de fall där regeringen med stöd av 2 kap. 14 § andra stycket TF har uppdragit åt departementschef att pröva frågan om utlämnande av uppgift i allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. I sådana fall saknas anledning att göra något undantag från vad regeringen har föreskrivit.

2 och 3 §§

I paragraferna finns särskilda bestämmelser om sekretessen hos riksdagen.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess finns i 2 § SekrL, i andra sekretessregler i SekrL enligt vilka sekretessen gäller hos riksdagen (riksdagens finansutskott nämns i 31 § och riksdagens lönedelegation i 35 § som prövningsorgan) samt i 40 § SekrL. Regler om tystnadsplikt finns i 10 kap. 7 § RF (utrikesnämnden) samt 2 kap. 4 § (kammarsammanträde inom stängda dörrar), 4 kap. 15 § (utskott) och 8 kap. 5 § (riksdagens lönedelegation) riksdagsordningen (RO)

Promemorieförslaget: 12 kap. 9 och 10 §§

Med riksdagen åsyftas i 2 och 3 §§ liksom på andra håll i förslaget även utrikesnämnden, utskotten, valberedningen, krigs- och lönedelegationerna

samt talmanskonferensen (jfr prop. 1975/76:150 s. 134). Departementsförslaget avviker i sak från promemorian endast i det avseendet att ett tillägg gjorts av innebörd att sekretess skall gälla även hos riksdagen, då riksdagen skall pröva fråga om utlämnande av sekretessbelagd uppgift. Promemorieförslaget har i huvudsak lämnats utan erinran av remissinstanserna.

2 §

Första stycket

Riksdagens arbete präglas i hög grad av offentlighet. Den nuvarande sekretesslagens bestämmelser är i endast begränsad utsträckning tillämpliga på handlingar, som upprättas inom eller kommer in till riksdagen. De tystnadsplikter som gäller inom riksdagen har begränsad omfattning. Denna ordning har i allt väsentligt behållits i departementsförslaget.

Beträffande tystnadsplikt för riksdagsledamöter m. fl., finns f. n. föreskrifter både i RF och RO. I 10 kap. 7 § RF föreskrivs om tystnadsplikt inom utrikesnämnden. Tystnadsplikt kan sålunda beslutas för ledamot av nämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden, t. ex. som suppleant eller tjänsteman. I 2 kap. 4 § RO regleras tystnadsplikten rörande vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare inom stängda dörrar. I 4 kap. 15 § föreskrivs vidare om tystnadsplikt i riksdagens utskott och i 8 kap. 5 § om tystnadsplikt hos riksdagens lönedelegation. Tystnadsplikterna åvilar ledamöter och tjänstemän i riksdagen.

När det gäller tystnadsplikt för riksdagens ledamöter synes det riktigast att regleringen får stå kvar i RF och RO. När det i undantagsfall föreskrivs tystnadsplikt för riksdagens ledamöter utgör detta en betydelsefull inskränkning i den offentlighet som präglar riksdagens arbete. Därför bör sådana inskränkningar göras i särskild ordning, dvs. genom ändring i RF eller RO. Sekretesslagen bör alltså inte gälla för riksdagens ledamöter i den egenskapen.

Däremot bör sekretessen för riksdagens tjänstemän i första hand regleras i sekretesslagen. Den omständigheten att vissa tjänstemän i riksdagen dessutom kan komma att bli underkastade tystnadsplikt enligt RF eller RO synes inte behöva leda till några praktiska svårigheter.

I enlighet med det anförda föreskrivs i 2 § första stycket att föreskrifterna i 1 kap. 2–4 §§ inte gäller för ledamot såvitt avser uppgift som han har fått kännedom om under utövandet av sitt uppdrag. Vidare erinras om att föreskrifter om tystnadsplikt för ledamot av riksdagen och tjänsteman där finns i RF och RO.

Andra stycket

Vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare är f. .n. hemligt enligt SekrL endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. Anledning saknas att frångå denna ordning. Också andra protokoll än kammarprotokoll samt utskottsbetänkanden och liknande handlingar som

upprättas inom riksdagen är f. n. offentliga i normala fall. Av den nuvarande sekretesslagens regler torde endast 3 och 4 §§ om utrikes- och försvarssekretess samt 35 § om sekretess vid kollektivavtalsförhandlingar vara tillämpliga på sådana handlingar. Även i detta hänseende bör gällande ordning behållas. Reglerna i 2 § andra stycket har utformats i enlighet med det anförda. Ordet beslut har använts som en samlande beteckning på betänkanden, yttranden, skrivelser och liknande handlingar från utskott och andra riksdagsorgan.

Regleringen innebär att uppgifter i andra handlingar än riksdagens protokoll och beslut följer sekretessbestämmelserna i 2–10 kap. i de enstaka fall där dessa regler över huvud taget är tillämpliga hos riksdagen.

3 §

Första stycket

Enligt 14 kap. 8 § i departementsförslaget får regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, om det är påkallat av synnerliga skäl. I vissa sekretessbestämmelser i 2–10 kap. ges regeringen en liknande befogenhet utan att det i det särskilda fallet krävs lika starka skäl för undantag som enligt 14 kap. 8 §. När det är fråga om uppgifter hos riksdagen eller dess myndigheter bör beslutanderätten i stället ligga på riksdagen. En föreskrift av denna innebörd har förts in i 3 § första stycket.

I första stycket finns vidare en bestämmelse om vilket organ inom riksdagen, som prövar frågan om undantag från sekretess för uppgift hos en myndighet under riksdagen. Beslutanderätten har lagts på det riksdagsutskott som bereder ärenden som rör myndigheten i fråga, dvs. finansutskottet i vad avser riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer samt konstitutionsutskottet när det gäller övriga myndigheter under riksdagen. Beträffande uppgifter hos riksdagen själv prövar däremot det organ hos vilket uppgiften förekommer frågan om undantag från sekretess. Ett riksdagsutskott förordnar alltså om sådant undantag i fråga om uppgift hos utskottet osv.

Andra stycket

Detta stycke saknar motsvarighet i promemorieförslaget. I 1 § första stycket föreskrivs att sekretess skall gälla hos regeringen, då regeringen erhåller sekretessbelagd uppgift för att pröva fråga om utlämnande av uppgifter. En motsvarande regel behövs för det fall att riksdagen enligt 3 § första stycket skall pröva fråga om undantag från sekretess. I förevarande paragrafs andra stycke finns en sådan regel.

Tredje stycket

I detta stycke finns en motsvarighet till bestämmelserna i 40 § SekrL, som tillåter riksdagen att lämna ut handlingar i ärenden hos riksdagen, om denna finner det behövligt för ärendets behandling. Vidare kan tredje stycket anses

motsvara 2 § i gällande sekretesslag, enligt vilken riksdagen kan lämna ut sekretessbelagda kammarprotokoll. Vad som har sagts i anslutning till första stycket beträffande vilket organ inom riksdagen som prövar fråga om undantag från sekretess i fråga om uppgift hos riksdagen har giltighet även när det gäller motsvarande prövning enligt tredje stycket.

4 §

I paragrafen finns föreskrifter om sekretess hos JO och JK i deras tillsyn över offentlig verksamhet.

Gällande rätt: regler om handlingssekretess finns i 10 § SekrL, som dock undantar JO, samt i övriga sekretessregler i den mån dessa enligt sin lydelse är tillämpliga hos JO och JK, som t. ex. 14 § och 26 § tredje stycket SekrL

Promemorieförslaget: 12 kap. 7 §

Den tillsyn över offentliga funktionärer som utövas av JO präglas av en stor öppenhet. På JO:s beslut i tillsynsärende är endast bestämmelserna i den nuvarande sekretesslagen om utrikes- och försvarssekretess tillämpliga. På samma sätt förhåller det sig med anmälningar och andra handlingar som kommer in till JO från allmänheten. Handlingar som härrör från myndigheter kan emellertid omfattas av sekretess enligt olika bestämmelser i nämnda lag. Till skillnad mot vad som gäller JO är JK inte undantagen från förundersökningssekretessen enligt 10 § SekrL. JK arbetar därför f. n. inte under samma offentlighet som JO.

I promemorian har vid utformandet av regler om sekretess i JO:s och JK:s verksamhet en utgångspunkt varit att den offentliga insynen inte skall begränsas jämfört med vad som nu gäller. En annan utgångspunkt har varit att JK:s tillsynsverksamhet har likställts med JO:s. I promemorian utgör regleringen av sekretessen i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet inte som f. n. ett led i bestämmelserna om förundersökningssekretess.

Promemorieförslaget innebär i huvudsak att den sekretess, som gäller hos myndighet för en uppgift, fortplantas till JO eller JK när uppgiften lämnas dit i ett tillsynsärende. Från denna huvudregel föreslås dock undantag. Sålunda skall sekretessen för uppgift, som finns i anmälningar från myndigheter, gälla endast om det kan antas att röjande av uppgiften kan medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. I fråga om uppgift som lämnas från allmänheten föreskrivs att endast 3 kap. i den nya sekretesslagen (motsvarar 2 kap. i departementsförslaget) är tillämpligt. Sekretessen gäller i sådant fall endast om det kan antas att röjande av uppgiften kan medföra betydande men för riket. I promemorian föreslås vidare att JO:s och JK:s slutliga beslut i tillsynsärenden alltid skall vara offentliga.

Den föreslagna paragrafen har i regel inte gett anledning till särskilda kommentarer under remissbehandlingen. JO och JK har dock ingående diskuterat den. Enligt JO bör yttranden från myndighet eller tjänsteman kunna likställas med myndighets eller tjänstemans anmälan. Sekretess bör i dessa fall gälla endast om det kan antas att röjande av uppgiften skulle

medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. JO förordar vidare bl. a. att detta särskilda skaderekvisit skall gälla för uppgifter i JO:s inspektionsprotokoll. Vad gäller anmälningar och andra skrivelser från allmänheten föreslår JO en något vidgad sekretess jämfört med promemorian. Sekretess bör gälla även för uppgifter som har lämnats av den som är underkastad sekretess p. g. a. förordnande enligt RB eller förbehåll enligt sekretesslagen. JK förordar i såväl initiativärenden som ansökningsärenden från myndigheter och från enskilda ett gemensamt skaderekvisit. JK förordar vidare att sekretess i viss utsträckning skall kunna förekomma i fråga om beslut.

De i promemorian angivna riktlinjerna för regleringen av sekretessen i tillsynsverksamheten hos JO och JK som innebär att den offentliga insynen inte bör begränsas och att de båda myndigheterna bör likställas när det gäller sekretess har inte lett till några invändningar. Även jag anser att dessa riktlinjer bör vara vägledande vid utformningen av regleringen. Därutöver bör de önskemål om något vidgad öppenhet som kommit fram under remissbehandlingen tillgodoses. Däremot anser jag inte att tillräckliga skäl har anförts för annat än en mindre jämkning i riktning mot vidgade möjligheter till sekretess. Paragrafen har utformats från dessa utgångspunkter.

Av första stycket framgår att paragrafen avser sekretessen hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet. Omfattningen av denna verksamhet anges i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen resp. lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn med anknytande förordning (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. I tillsynsverksamheten ingår åtal, anmälan rörande disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning samt talan vid domstol angående sådan åtgärd, allt såvitt rör dem som står under JO:s eller JK:s tillsyn. Utanför denna tillsynsverksamhet faller bl. a. JO:s befattning med åtal mot statsråd samt JK:s övervakning över TF:s efterlevnad. Inte heller utövar JK tillsyn över offentlig verksamhet, när han bevakar statens rätt eller för talan härom eller när han tillhandagår regeringen med remissyttranden. Inom ramen för hans tillsyn över offentlig verksamhet faller varken den tillsyn över advokatväsendet, som JK har enligt bestämmelser i RB, eller hans befogenhet enligt datalagen och andra författningar att föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

Av första stycket framgår vidare att sekretess i den angivna tillsynsverksamheten gäller endast i den mån det följer av andra eller tredje stycket. De olika materiella sekretessreglerna i andra paragrafer är sålunda endast indirekt tillämpliga.

I första stycket återfinns också en föreskrift att JO:s beslut varigenom ärende avgörs alltid är offentliga. Även slutliga beslut med anledning av myndighets anmälan och rena avskrivningsbeslut skall alltså vara helt offentliga. Även om ett beslut innehåller uppgifter som i och för sig är sekretessbelagda hos JO, är beslutet i sin helhet offentligt. I enlighet med

förslag av JK under remissbehandlingen innehåller inte första stycket någon föreskrift om att JK:s beslut alltid skall vara offentliga. Beträffande frågan i vilken utsträckning sekretess gäller för JK:s beslut tillämpas andra och tredje styckena.

Enligt andra stycket överförs den sekretess, som gäller hos en myndighet för en uppgift, till JO eller JK när uppgiften lämnas dit i ett tillsynsärende. En viktig begränsning föreskrivs emellertid. Förekommer uppgiften i en handling hos ombudsmannen eller justitiekanslern som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten – t. ex. en anmälan, ett yttrande eller ett inspektionsprotokoll – gäller sekretess endast om ett särskilt kvalificerat skaderekvisit är uppfyllt. Detta särskilda skaderekvisit tillämpas i stället för de skaderekvisit som finns i sekretessreglerna i 2–10 kap. Det skall tillämpas också när det inte finns något skaderekvisit alls i dessa bestämmelser. Med allmänt eller enskilt intresse åsyftas i varje särskilt fall den sekretessgrund till vilken bestämmelsen i fråga hänför sig.

Tredje stycket innebär att endast sekretess enligt 2 kap. kan komma i fråga när det gäller uppgifter från enskilda. I den delen överensstämmer bestämmelsen med nuvarande ordning. Som villkor för sekretess gäller emellertid att det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. Detta villkor innebär vidgade möjligheter till öppenhet.

12 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m. m.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5.6) har en del av reglerna i 2–10 kap. sekretesslagen ett så generellt innehåll att de är direkt tillämpliga också när uppgifterna i fråga förekommer hos domstol. Vissa av reglerna i dessa kapitel är f. ö. utformade med tanke på domstolarna. På grund av de speciella förhållanden som råder hos domstolarna är det emellertid nödvändigt att meddela vissa särskilda bestämmelser rörande sekretessen där. Dessa bestämmelser har tagits upp i förevarande kapitel.

Vid remissbehandlingen har från ett par håll framförts önskemål om att alla bestämmelser som rör domstolarna samlas i ett särskilt kapitel. En sådan lagteknisk lösning låter sig emellertid svårligen förenas med systematiken i sekretesslagen. Denna systematik bygger på tanken att reglerna skall ordnas efter de sekretessintressen som de avser att tillgodose (se avsnitt 4.3.2). Det innebär som jag nyss nämnde att många av reglerna i lagens allmänna kapitel gäller också hos domstol. Systematiken kräver därför att även de regler som är direkt tillämpliga bara hos domstolarna, nämligen 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § samt 9 kap. 15 och 16 §§, placeras bland övriga regler som skyddar samma intressen. De omnämnda bestämmelserna hör sålunda hemma i de kapitel som reglerar sekretessen till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Som någon remissinstans har påpekat kan emellertid rubriken till 12 kap. promemorieförslaget ge den felaktiga föreställningen att sekretessen hos domstolarna regleras fullständigt i kapitlet. I departementsförslaget har rubriken därför getts lydelsen Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m. m.

I 1 och 2 §§ finns regler om överföring av sekretess när uppgift lämnas till domstol. Motsvarande regler om s. k. sekundär sekretess för uppgift som lämnas till regeringen, riksdagen samt till JO och JK finns i 11 kap. Övriga fall regleras i 13 kap., i den mån regleringen inte framgår direkt av den tillämpliga sekretessbestämmelsen.

Bestämmelser om att sekretessen i vissa fall upphör hos domstol finns i 3 och 4 §§. I 5 § finns en regel om sekretess för innehållet i domar och beslut som ännu inte har meddelats. En häremot svarande sekretess hos andra myndigheter behandlas i 6 §. I 7 § slutligen finns en speciell tystnadspliktsregel för växeltelefonister hos myndighet.

I departementsförslaget saknas motsvarighet till 12 kap. 3 § promemorieförslaget. Jag återkommer till detta i anslutning till 1 § i det följande.

Vid remissbehandlingen har bostadsdomstolen från principiell synpunkt ifrågasatt om inte de regler om överföring av sekretess som gäller för domstol bör gälla också för arrendenämnd och hyresnämnd. Enligt min mening finns det emellertid inte något behov av överföring av sekretess till dessa nämnder. Någon överföringsregel i överensstämmelse med bostadsdomstolens förslag har därför inte tagits upp i departementsförslaget. Jag erinrar om att många sekretessbestämmelser är så utformade att de är direkt tillämpliga hos arrendenämnd och hyresnämnd. För hyresnämnderna finns f. ö. en särskild bestämmelse i 9 kap. 13 §.

1 §

Denna paragraf, som motsvarar 12 kap. 1 § första stycket promemorieförslaget, innehåller regler om sekundär sekretess hos domstol.

Som nämnts tidigare är räckvidden för flertalet sekretessbestämmelser i sekretesslagen begränsad till verksamhet eller ärenden av visst slag eller till viss myndighet. Uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse av denna typ kan komma att vidarebefordras till domstol i de mest skiftande typer av mål eller ärenden som ingår i domstolarnas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Jag har i den allmänna motiveringen konstaterat att sekretessen i sådana fall i princip bör gälla också hos domstolen. I förevarande paragraf har därför tagits in en bestämmelse om överföring av sekretess till domstol när denna utövar rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

Reglerna i 13 kap. om överföring av sekretess är inte tillämpliga i sådana fall där domstolen i nyss nämnd verksamhet erhåller uppgift som är föremål för sekretess vid annan myndighet. Erhåller domstol i ett ärende som inte tillhör domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, t. ex. i ett personaladministrativt ärende, uppgift för vilken gäller sekretess hos annan myndighet, regleras däremot frågan om överföring av sekretessen till domstolen inte av förevarande paragraf utan av 13 kap. Jag hänvisar i detta sammanhang till mina allmänna uttalanden om sekundärsekretessen i anslutning till nämnda kapitel.

Den nu behandlade paragrafen är tillämplig när domstol erhåller en sekretessbelagd uppgift från en annan myndighet hos vilken sekretess gäller för uppgiften. Det ligger i sakens natur att bestämmelsen också gäller i fråga om uppgift som erhållits från myndighetens personal, dvs. från någon i den personkrets som anges i 1 kap. 7 §. Paragrafen är också tillämplig när en domstol erhåller sekretessbelagd uppgift från annan domstol. Som exempel kan nämnas fallet att en domstol i högre instans erhåller handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter från domstol i lägre instans. Att paragrafen är tillämplig också i dessa fall skulle i och för sig kunna anges så som föreslagits i promemorian, eftersom domstol ryms inom begreppet myndighet. Som någon remissinstans påpekat är det emellertid så vanligt att en domstol erhåller sekretessbelagda uppgifter från en annan domstol att det uttryckligen bör anges att regeln gäller också detta fall. I sammanhanget bör observeras att det inte kan bli fråga om någon överföring av sekretess till den högre domstolen, om sekretessen har upphört att gälla vid den lägre domstolen till följd av föreskrifterna i 3 och 4 §§.

Det bör understrykas att förevarande paragraf är tillämplig vare sig uppgiften hos den överlämnande myndigheten är sekretessbelagd enligt en primär sekretessbestämmelse eller den blivit sekretessbelagd hos myndigheten via överföringsreglerna i 13 kap. I båda fallen gäller alltså sekretessen i princip också hos domstolen. Den sekundära sekretessen hos domstolen kan emellertid helt eller delvis utsläckas på grund av reglerna i 3 och 4 §§ om förhandlings inverkan på sekretessen och om verkan i sekretesshänseende av att uppgift inflyter i dom eller annat beslut av domstol. Vidare finns i 2 § en regel som i viss utsträckning inskränker sekundärsekretessens tillämpningsområde.

Enligt paragrafens andra stycke skall överföring av sekretess inte äga rum, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos domstolen. Kan uppgiften sekretesskyddas hos domstolen utan tillämpning av överföringsregeln i första stycket, skall den redan tillämpliga sekretessbestämmelsen alltså ges företräde. Detta gäller vare sig den sistnämnda bestämmelsen är strängare eller mildare eller helt likvärdig med den som skulle bli tillämplig genom en överföring. Däremot kommer en överföring av sekretess till stånd, om en sekretessregel visserligen redan är tillämplig hos domstolen på den erhållna uppgiften men denna regel skyddar ett annat intresse än den bestämmelse som blir tillämplig genom överföringen. I sådana fall gäller hos domstolen både den redan förut tillämpliga sekretessen och den överförda sekretessen. Hur en sådan konkurrens skall lösas har berörts i avsnitt 4.3.2 i den allmänna motiveringen.

Som exempel på hur överföringsreglerna verkar kan tas det fallet att en person lagförs för skattebrott. Hos taxeringsmyndigheterna är innehållet i personens självdeklaration föremål för sekretess enligt 9 kap. 1 §. När självdeklarationen överlämnas från taxeringsmyndigheterna till polis- eller åklagarmyndighet för utredning av frågan huruvida personen gjort sig skyldig till skattebrott, blir 9 kap. 17 och 18 §§ tillämpliga. Enligt 9 kap. 17 § gäller

nämligen sekretess i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgift om enskild, om det kan antas att det skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående om uppgiften röjs. Genom den nu behandlade paragrafen överförs den hos åklagaren gällande sekretessen enligt 9 kap. 17 § till domstolen.

Vad i allmänhet gäller tillämpningen av förevarande bestämmelse bör emellertid observeras det utomordentligt vidsträckta undantag från sekretessen som gäller i fråga om uppgifter som överlämnas till domstol med anledning av väckt åtal. Enligt 9 kap. 18 § andra stycket gäller nämligen inte sekretess hos förundersökningsmyndighet för uppgifter som med anledning av åtal lämnas till domstol, såvida inte uppgifterna uppenbarligen saknar betydelse för målet eller finns i allmän handling som åklagarmyndigheten har erhållit från annan myndighet, hos vilken uppgiften är sekretessbelagd. De närmare övervägandena bakom denna reglering har jag redovisat i specialmotiveringen till sistnämnda lagrum. Det bör vidare observeras att den till domstolen överförda sekretessen kan komma att upphöra i målet till följd av bestämmelserna i 3 och 4 §§ i förevarande kapitel.

I några remissyttranden berörs frågan om sekretessen i besvärsmål angående vägran att lämna ut allmän handling. Med anledning därav vill jag anföra följande. Om domstol erhåller sekretessbelagd uppgift i samband med att domstolen skall pröva beslut som innefattar avslag på begäran att få ut uppgiften, omfattas uppgiften av sekundär sekretess enligt förevarande paragraf. Uppgiften kommer alltså att vara sekretessbelagd under handläggningen hos domstolen. Om domstolen beslutar att handlingen skall lämnas ut, blir uppgiften tillgänglig för klaganden både hos den eller de myndigheter som vägrat lämna ut den och hos domstolen. Skulle domstolen däremot finna att uppgiften inte skall lämnas ut, består sekretessen både hos myndigheten och hos domstolen.

I sammanhanget bör påpekas att sekretess inte hindrar den som överklagat ett beslut om vägran att lämna ut allmän handling från att ta del av domstolens dom eller beslut, även om det innefattar avslag på besvären. Detta följer av bestämmelserna i 14 kap. 5 § andra stycket om rätt för den som är part i mål eller ärende att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Sekretessen kan sålunda inte upprätthållas, om uppgiften återges i domen eller beslutet.

Av 2 § förevarande kapitel följer att sekretess i vissa särskilda fall inte gäller hos domstol, såvida inte domstolen som besvärsinstans just skall pröva mål om vägran att lämna ut allmän handling.

Som jag tidigare har nämnt saknas i departementsförslaget motsvarighet till bestämmelsen i 12 kap. 3 § promemorieförslaget om undantag från sekretess i fall då det med stor sannolikhet kan antas att den aktuella uppgiften kommer att förebringas vid offentlig förhandling inför domstol. Skälet härtill är att bestämmelsen enligt min mening inte fyller någon funktion vid sidan av de tillämpliga sekretessreglerna. De flesta av dessa regler innehåller skaderekvisit. Huruvida en uppgift skall kunna lämnas ut

från domstolen måste givetvis avgöras med ledning av den tillämpliga sekretessregeln. Det betyder att domstolen, då det blir aktuellt, är skyldig att pröva frågan om utlämnande oavsett på vilket stadium handläggningen hos domstolen befinner sig. Det är enligt min mening rimligt att sannolikheten för att uppgiften skall bli tillgänglig för envar vid en kommande offentlig förhandling därvid kommer att inverka på skadebedömningen, om den tillämpliga sekretessregeln kräver en sådan.

2 §

Paragrafen, som närmast motsvaras av 12 kap. 1 § andra stycket promemorieförslaget, innehåller en bestämmelse om inskränkning i vissa särskilda fall av tillämpningsområdet för sekretess hos domstol.

I promemorieförslaget har föreskrivits att sekretess enligt 7 kap., 8 kap. 17 och 18 §§, 9 kap. 6–8 §§, 10 kap. 8 och 10–13 §§ samt 11 kap. 1 § inte gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Vid remissbehandlingen har invänts att bestämmelsen innebär att sekretess i de angivna fallen inte kommer att gälla hos domstol ens i sådana fall då domstolen får in en uppgift enbart i egenskap av besvärsinstans i mål om prövning av vägran att lämna ut allmän handling. Vidare har SCB anfört att det är inkonsekvent att statistiksekretess (10 kap. 8 § promemorieförslaget) inte skall gälla hos domstol, när det samtidigt föreslås att vittne får höras beträffande uppgift som faller under statistiksekretessen endast om målet angår brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

För egen del anser jag i likhet med vad som anförts i promemorian att några av de i 2–10 kap. sekretesslagen upptagna sekretessbestämmelserna är av den karaktären att anledning saknas att låta dem gälla hos domstol. I förevarande paragraf föreskrivs därför att sekretessen enligt vissa uppräknade bestämmelser i sekretesslagen inte gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Förslaget saknar motsvarighet till undantaget rörande statistiksekretessen.

I fråga om de särskilda undantagen vill jag anföra följande.

6 kap. Uppgifter från det allmänna som avses i detta kapitel bör inte hos domstol ges särställning i sekretesshänseende. Det sekretessbehov som finns tillgodoses enligt min mening väl genom bestämmelserna i 8 kap. 16 och 17 §§ vilka är särskilt utformade med tanke på sekretessen hos domstol.

7 kap. 17 och 18 §§. Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess bl. a. för utdrag ur det allmänna kriminalregistret och ur polisregister. Sekretess för sådana utdrag bör inte gälla hos domstol.

8 kap. 1 och 3–11 §§. Dessa föreskrifter skyddar enskildas ekonomiska förhållanden. Om uppgifter som avses i bestämmelserna kommer till domstol, är behovet av sekretess tillgodosett genom 8 kap. 17 §. Bestämmelsen i 8 kap. 2 § har inte undantagits eftersom sådana ärenden som avses i bestämmelsen prövas av förvaltningsdomstol i andra instans.

9 kap. 8 §. Sekretessen enligt denna paragraf, som avser vissa uppgifter hos

postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel, bör inte gälla hos domstol.

9 kap. 9 §. Enligt min mening finns det inte skäl att låta sekretessen hos allmän advokatbyrå för uppgift i ärende om rättshjälp överföras till domstol. Skälet härtill är att uppgift som har lämnats i förtroende till privatpraktiserande advokat inte på den grunden blir föremål för sekretess hos domstol. Detsamma bör då gälla beträffande uppgift som omfattas av bestämmelsen om sekretess hos allmän advokatbyrå och notarius publicus.

9 kap. 10 §. Sekretessen enligt denna paragraf avser uppgifter hos rättshjälpsnämnd m. m. i ärende om rättshjälp. Denna sekretess bör inte gälla uppgifter som lämnas vidare till domstol.

9 kap. 11 §. Sekretessen enligt denna paragraf, som avser vissa ärenden om ekonomiskt bistånd m. m., bör inte gälla hos domstol.

9 kap. 14 §. Sekretessen enligt denna paragraf, som avser vissa ärenden hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd, bör inte gälla hos domstol.

Som påpekats vid remissbehandlingen bör det emellertid inte komma i fråga att man i de här åsyftade fallen enbart genom att överklaga ett beslut om vägran att lämna ut allmän handling skall få del av uppgiften i fråga. Paragrafen har därför utformats så att sekretess enligt de nämnda lagrummen inte gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, såvida inte domstolen har erhållit uppgiften för att pröva fråga huruvida den kan lämnas ut.

3 §

I denna paragraf ges regler om domstolsförhandlings inverkan på sekretessen. Reglerna avviker på vissa punkter från promemorieförslaget.

Gällande rätt: 36 § SekrL och 5 kap. 1 § RB

Promemorieförslaget: 12 kap. 2 §

Av *första stycket* följer att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling. Bakgrunden till bestämmelsen har jag redovisat i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5.4). Huruvida åhörare har varit närvarande vid förhandlingen eller inte saknar betydelse. Sekretesshänsyn kan nämligen inte motivera att uppgifter som vem som helst har kunnat få del av vid en offentlig domstolsförhandling därefter inte skall kunna fås ut hos domstolen.

En uppgift bör enligt min mening anses förebringad vid förhandling, om den i något sammanhang har åberopats under förhandlingen och alltså ingår i processmaterialet. En uppgift som lämnats muntligen vid förhandlingen är självfallet alltid att anse som förebringad. Uppgifter i handlingar som kommit in till domstolen före förhandlingen eller i handlingar som part eller annan ger in vid förhandlingen bör anses förebringade, om handlingen i den delen åberopas vid förhandlingen. Till den del en handling inte uppläses eller åberopas vid förhandlingen är däremot uppgifterna inte att anse som

förebringade. Enbart den omständigheten att en sekretessbelagd uppgift finns i en handling som är tillgänglig vid en offentlig förhandling är alltså inte tillräcklig för att sekretessen skall upphöra att gälla. (Ang. gällande rätt se JO:s beslut den 19 september 1978, dnr 1198-77.)

Av vad jag nu har anfört följer att det är av stor vikt att det görs klart vilka uppgifter som faller inom tillämpningsområdet för första stycket av förevarande paragraf. När det gäller andra uppgifter än sådana som lämnas muntligen torde det i praktiken många gånger bli en bedömningsfråga, om uppgifterna skall anses förebringade vid förhandlingen eller inte. Bedömningen måste i första hand göras av domstolen. Denna bör därför noga redovisa i vilka delar tillgängligt material har lästs upp eller åberopats vid förhandlingen. En sådan redovisning bör göras oavsett om förhandlingen är offentlig eller inte. I båda fallen kan det nämligen framdeles bli aktuellt att ta ställning till frågan vilka uppgifter ur det för domstolen tillgängliga materialet som förebringats vid förhandlingen. Har förhandlingen hållits inom stängda dörrar, krävs redovisningen dessutom för att domstolen skall kunna bedöma vilken omfattning ett ev. sekretessförordnande enligt paragrafens andra stycke skall ges. I sådana fall där förhandling hålls inom stängda dörrar och där det står klart att sekretessförordnande bör meddelas beträffande samtliga vid förhandlingen förebringade uppgifter bör emellertid redovisningen kunna underlåtas. Detta torde i allmänhet gälla i t. ex. skattemål hos förvaltningsdomstol.

I detta sammanhang vill jag peka på en skillnad mellan å ena sidan de allmänna domstolarna och å andra sidan förvaltningsdomstolarna och vissa specialdomstolar. I de förra har en muntlig förhandling i allmänhet karaktär av huvudförhandling, vid vilken allt processmaterial skall förebringas. I de senare karaktäriseras handläggningen i allmänhet av att den muntliga förhandlingen, som inte behöver avse mer än viss eller vissa delar av målet, endast kompletterar den skriftliga handläggningen. Detta är fallet i fråga om förvaltningsdomstolarna, vilket framgår av 9 § förvaltningsprocesslagen. Av 30 § nämnda lag framgår vidare att rättens avgörande skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. I förarbetena till lagrummet (prop. 1971:30 s. 584) sägs att i uttrycket handlingarnas innehåll innefattas även annat än innehållet i akten i målet, såsom inlånade akter och andra inlånade handlingar. Den omständigheten att en förvaltningsdomstol hållit muntlig förhandling i ett mål innebär emellertid inte att alla de uppgifter, på vilka domstolen enligt den nu återgivna regeln får grunda sitt avgörande, skall anses förebringade vid förhandlingen. Det är endast uppgifter som faktiskt har föredragits eller åberopats vid förhandlingen som har förebringats.

Den sekretess som påverkas av att en uppgift förebringas vid förhandling kan följa av en primärt tillämplig sekretessbestämmelse i sekretesslagen eller i lag till vilken denna hänvisar, men den kan också gälla hos domstolen på grund av sådan överföring av sekretess som föreskrivs i 1 §.

Att sekretessen för viss uppgift har upphört att gälla i målet eller ärendet

innebär att sekretess för ifrågavarande uppgift inte gäller hos högre domstol till vilken målet eller ärendet fullföljs. Allmänheten kan sålunda hos både den högre och den lägre domstolen få ut skriftlig handling som innehåller uppgiften eller få muntlig upplysning om uppgiften ifråga, givetvis under förutsättning att uppgiften finns tillgänglig hos domstolen.

Den omständigheten att sekretessen har upphört att gälla för uppgift i mål eller ärende hos domstol innebär emellertid inte att sekretessen upphör att gälla i fråga om samma uppgift hos t. ex. den förvaltningsmyndighet som överlämnat uppgiften till domstolen. Detsamma gäller, om uppgiften har erhållits från en annan domstol. Läget kan alltså bli det att allmänheten kan få tillgång till viss uppgift hos en domstol men däremot inte samma uppgift hos en annan domstol eller en förvaltningsmyndighet. De närmare övervägandena bakom denna lösning har jag redovisat i den allmänna motiveringen (se avsnitt 4.5.4). Som jag har anfört där innebär regleringen också att en uppgift som redan är offentlig hos en domstol kan bli föremål för sekretess hos en annan domstol under förutsättning att uppgiften hos den senare omfattas av en sekretessregel.

I promemorian har sagts att relevant material, som domstol lånat från förvaltningsmyndighet och som företes vid förhandling, i regel kopieras av domstolen och bifogas akten i målet. Mot detta uttalande har flera remissinstanser riktat invändningar. I samtliga fall påpekas att uttalandet inte överensstämmer med vad som förekommer i praktiken. Trots detta tillstyrker de förslaget. Två remissinstanser – hovrätterna – anser emellertid att protokollskungörelsen och motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarna bör förses med en föreskrift om att det företedda materialet skall bevaras i domstolsakten i avskrift eller kopia. Svea hovrätt erinrar om att skyldigheten att tillhandahålla uppgift ur allmän handling enligt 13 kap. 2 § promemorieförslaget gäller endast i fråga om handling som förvaras hos myndigheten. Om domstolen inte har kopierat handlingarna, skulle teoretiskt sett denna föreskrift kunna sättas ur spel.

För egen del anser jag att frågan knappast kan orsaka några problem i praktiken. Någon allmän regel om skyldighet för domstol att kopiera inlånat material som företetts vid förhandling är jag inte beredd att förorda; en sådan regel leder till onödiga kostnader och byråkrati. Huruvida kopiering skall ske bör enligt min mening avgöras av domstolen från fall till fall. För den händelse domstolen meddelar sekretessförordnande beträffande uppgiften, bör det t. ex. vara möjligt att underlåta att kopiera materialet. Om materialet blir offentligt hos domstolen, ligger saken måhända annorlunda till. Något absolut krav på kopiering bör emellertid inte heller uppställas i den situationen. Enligt min mening kan man nämligen inte bortse från att det knappast är särskilt vanligt att någon begär att få ta del av uppgifter som här avses. Skulle det i något enstaka fall inträffa att någon begär att få ta del av handlingar som förebringats vid förhandling inför domstol men som inte längre finns kvar hos denna, bör det vara möjligt att lösa problemet genom att domstolen ser till att akten kompletteras i erforderlig utsträckning.

I *andra stycket* behandlas det fallet att sekretessbelagd uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet förebringas vid en domstolsförhandling som hålls inom stängda dörrar. I ett sådant fall kvarstår sekretessen under målets eller ärendets fortsatta handläggning, om inte domstolen förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, kvarstår sekretessen bara om domstolen förordnar om det. Denna ordning, som i huvudsak överensstämmer med vad som nu gäller, bygger på tanken att domstolen bör ha möjlighet att låta sekretessen upphöra att gälla trots att domstolen tidigare funnit förhandling inom stängda dörrar vara motiverad. Domstolen kan nämligen finna att de vid förhandlingen förebringade uppgifterna inte var av den ömtåliga natur som domstolen räknade med, då den beslöt att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar.

Vid remissbehandlingen har påpekats att sekretessförordnande inte bör få meddelas separat utan att det alltid bör ingå i domen eller beslutet. Jag delar denna uppfattning. För de allmänna domstolarnas del följer detta redan av 17 kap. 13 § tredje stycket RB. Motsvarande bestämmelse saknas i fråga om andra domstolar. Lagtexten i förevarande paragraf har därför utformats så att det framgår att förordnande enligt andra stycket andra meningen skall tas in i domen eller beslutet.

I sekretesslagen förekommer på sina håll föreskrifter om att prövningen av fråga om utlämnande av allmän handling ankommer på viss myndighet (se t. ex. 2 kap. 2 § tredje stycket). Denna reglering tar emellertid inte sikte på domstolarna. Enligt min mening ligger det nämligen i sakens natur att en domstol själv måste få avgöra huruvida en uppgift i ett mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall vara sekretessbelagd eller inte. Sekretessregleringen har därför utformats så att det framgår att de nu åsyftade föreskrifterna inte gäller domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Regleringen innebär t. ex. att sekretessen för en uppgift som har förebringats vid en offentlig förhandling upphör att gälla hos domstolen oavsett vilka regler som kan finnas rörande prövningen av utlämnandefrågor. Eftersom departementsförslaget innebär att allmän domstol inte kan förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar med mindre det bedöms vara av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs (se 5 kap. 1 § andra stycket RB), gäller strängare regler för domstolens prövning än om frågan om utlämnande skulle ha prövats av annan myndighet. Härtill kommer att beslut varigenom någon av de utpekade myndigheterna vägrar att lämna ut allmän handling överklagas hos domstol. Skulle sekretessbelagd uppgift som här avses förekomma i mål eller ärende hos domstol, kan det emellertid vara lämpligt att domstolen i sekretessfrågan inhämtar den utpekade myndighetens uppfattning, om den inte redan är känd för domstolen.

Enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF kan genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande av handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (jfr 2 kap. 3 § sekretesslagen). Detta fall

intar i viss mån en särställning i förhållande till de tidigare nämnda. Om en föreskrift som utfärdats med stöd av 2 kap. 14 § andra stycket tredje meningen är tillämplig på en handling hos domstol, ligger det emellertid i sakens natur att handlingen inte skall förebringas vid offentlig förhandling; det i 5 kap. 1 § andra stycket RB uppställda kravet på "synnerlig vikt" är alltid uppfyllt i detta fall. Om en uppgift ur en handling av synnerlig betydelse för rikets säkerhet har förebringats vid förhandling inom stängda dörrar, ligger det vidare i sakens natur att domstolen meddelar sekretessförordnande avseende uppgifterna i handlingen när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Tredje stycket innehåller en regel om skyldighet för högre rätt att ex officio pröva sekretessförordnande som har meddelats av lägre rätt.

Om talan fullföljs i mål där lägre rätt har meddelat sekretessförordnande, åligger det enligt gällande bestämmelser (36 § tredje stycket SekrL) den högre rätten att pröva den lägre rättens förordnande. Prövningen skall ske i samband med att den högre rätten skiljer målet från sig. I promemorieförslaget saknas motsvarighet till dessa bestämmelser. Någon erinran häremot har inte framförts vid remissbehandlingen.

För egen del är jag inte övertygad om att det innebär några fördelar att ändra den gällande regleringen. Snarare kan i vissa situationer oklarhet uppkomma, om den högre rätten inte uttalar sig i sekretessfrågan. Som exempel kan nämnas att underinstansen kan få svårt att avgöra hur överinstansens underlåtenhet att uttala sig i en sekretessfråga skall tolkas. Om uppgift som omfattas av underrättens sekretessförordnande inte har förebringats vid förhandling i den högre instansen, innebär överinstansens tystnad att sekretessen gäller. Om emellertid uppgiften har förebringats vid offentlig förhandling eller vid förhandling inom stängda dörrar, innebär överinstansens tystnad att sekretessen för uppgiften har upphört att gälla. I själva verket innebär den i promemorian föreslagna ordningen att underinstans kan behöva ha tillgång till protokoll från förhandling i högre rätt för att i förekommande fall kunna pröva fråga om utlämnande av uppgift som ursprungligen varit sekretessbelagd i mål eller ärende hos underinstansen. Detta är givetvis inte tillfredsställande. I departementsförslaget har därför tagits upp den nyss nämnda regeln i tredje stycket av förevarande paragraf.

Bestämmelsen innebär att högre rätt, när den skiljer mål eller ärende från sig, skall ompröva sekretessförordnande som den lägre rätten har meddelat. Detta gäller oavsett om uppgiften hos den högre rätten har förebringats vid förhandling eller inte eller om uppgiften tillhör en del av målet som inte prövats av den högre instansen. Vad jag nu har sagt syftar givetvis inte på det fallet att endast en av flera tilltalade överklagar domen i målet och sekretessförordnandet avser uppgift som rör den eller de övriga tilltalade. Det bör emellertid påpekas att den högre rätten måste upphäva sekretessförordnandet, om uppgiften hos denna har förebringats vid offentlig

förhandling. Uppgiften har då blivit offentlig enligt första stycket av förevarande paragraf.

4 §

I denna paragraf regleras i vad mån ett generellt undantag från den annars hos domstol gällande sekretessen kan göras för uppgifter som ingår i domstols dom eller i annat av domstol meddelat beslut i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Frågan har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (avsnittet 4.5.5). Det kan anmärkas att paragrafen inte avser sådana fall där det redan av en enskild sekretessbestämmelse följer att dom eller annat beslut har undantagits från sekretess.

Gällande rätt: 36 § SekrL och 5 kap. 1 § RB

Promemorieförslaget: 12 kap. 4 §

Första stycket ger uttryck för principen att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften ingår i domstolens dom eller i annat beslut som domstolen har meddelat i denna verksamhet. Samtidigt har dock av hänsyn till de intressen som behöver sekretesskyddas i *andra stycket* den modifikationen gjorts att sekretessen inte upphör, om domstolen i domen eller beslutet förordnat att sekretessen skall bestå. Det överlämnas således åt domstolen att avgöra huruvida offentlighets- eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd. Denna frihet för domstolen att göra en avvägning i det enskilda fallet utgör en motsvarighet till den frihet som domstolen har då den tar ställning i frågan huruvida en förhandling inför domstolen skall vara offentlig eller inte. Det får förutsättas att domstolarna är restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut.

Av 3 § följer att sekretessen upphör att gälla i målet eller ärendet, om en sekretessbelagd uppgift förebringas vid en offentlig domstolsförhandling. Domstolen saknar därför möjlighet att förordna att en sådan uppgift skall vara underkastad sekretess sedan den influtit i domen. Har uppgiften däremot förebringats vid en förhandling inom stängda dörrar, kvarstår enligt nyssnämnda paragraf sekretessen i målet eller ärendet också sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, om domstolen förordnat om fortsatt sekretess. Ett sekretessförordnande i domen eller beslutet kan på en gång vara ett förordnande som avses i 3 § och ett förordnande som avses i 4 §. Möjlighet finns emellertid för domstolen att begränsa sekretessförordnandet till att omfatta bara det bakomliggande materialet, varigenom domen blir offentlig. En sådan ordning kan vara fullt naturlig. Bl. a. kan uppgifterna i det bakomliggande materialet vara mera utförliga och därigenom mera känsliga än de uppgifter i ämnet som inflyter i domen eller beslutet.

Om en sekretessbelagd uppgift har tagits in i domstols dom eller beslut utan att domstolen i domen eller beslutet meddelat något sekretessförordnande, upphör sekretessen att gälla i målet eller ärendet. Om talan förs mot domen

eller beslutet, gäller alltså inte sekretess för uppgiften hos den högre rätten. Däremot kan sekretess i vissa fall gälla för uppgiften hos annan domstol. Läget är här detsamma som när sekretess upphör att gälla enligt 3 §.

Av andra stycket följer att domstolarnas möjlighet att avgöra huruvida sekretessbelagda uppgifter som inflyter i dom eller beslut skall vara föremål för fortsatt sekretess har begränsats när det gäller själva slutet i domar och andra beslut. Som jag har angett i den allmänna motiveringen får i denna del fortsatt sekretess föreskrivas bara om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Enligt artikel 6 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skall dom i princip avkunnas offentligt, om saken gäller prövning av någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott. Undantag från denna princip får göras endast under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens (artikel 15). Med hänsyn bl. a. till denna bestämmelse i konventionen uppställs i tredje meningen ytterligare villkor för att domslut o. d. skall få hållas hemliga. Där föreskrivs sålunda att domslut eller motsvarande del av annat beslut i mål eller ärende som angår någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott inte får hållas hemligt annat än om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder. I fråga om innebörden i uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott" kan hänvisas till SOU 1974:88 s. 62 ff.

Har domstol beslutat om sekretess, helt eller delvis, för innehållet i en dom eller ett beslut, talar starka skäl för att motsvarande sekretess bör gälla också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Skulle en sekretess till skydd för samma intresse redan gälla hos den andra myndigheten – eventuellt omfattande större parti av en dom eller ett beslut än det som domstolen sekretessbelagt – bör dock sistnämnda sekretess gälla. Därför föreskrivs i *tredje stycket* att den sekretess som hos domstol gäller för uppgift i dom eller beslut också gäller hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet, såvida inte uppgiften hos mottagaren redan omfattas av en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse.

I *fjärde stycket*, som saknar motsvarighet i promemorieförslaget, har tagits in en bestämmelse om skyldighet för högre rätt att vid fullföljd av talan ex officio pröva sekretessförordnande som lägre rätt har meddelat med stöd av andra stycket. Jfr 3 § tredje stycket och i anslutning därtill gjorda uttalanden.

5 §

I paragrafen finns regler om sekretess bl. a. för innehållet i ännu ej meddelad dom och för vad som har förekommit vid överläggning till dom.

Gällande rätt: 4 kap. 11 § och 6 kap. 2 § RB, 5 § lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, 42 § kammarrättsinstruktionen (1971:1074), 22 § instruktionen (1971:1208) för regeringsrätten, 27 § instruktionen (1972:151) för högsta domstolen samt 52 § hovrättsinstruktionen (1974:692)

Promemorieförslaget: 12 kap. 5 §

Domare som har avlagt den i 4 kap. 11 § RB föreskrivna domareden eller däremot svarande försäkran anses därigenom ha blivit underkastade en lagstadgad tystnadsplikt i fråga om de rådslag som rätten har hållit inom stängda dörrar. Motsvarande gäller protokollförare som har avlagt den i 6 kap. 2 § andra stycket RB föreskrivna eden eller däremot svarande försäkran. För övrig personal vid domstolarna föreligger i viss utsträckning en motsvarande tystnadsplikt med stöd av bestämmelser i ett antal domstolsinstruktioner. Det finns emellertid domstolspersonal för vilken ingen tystnadsplikt är föreskriven och som således f. n. saknar tystnadsplikt. Juryman i tryckfrihetsmål anses genom den av honom enligt 5 § lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål avlagda försäkran ha blivit underkastad en lagstadgad tystnadsplikt beträffande vad som yttras under juryns överläggningar och hur de särskilda jurymännen röstar.

Bestämmelserna i 12 kap. 5 § promemorieförslaget innebär att tystnadsplikt skall gälla för alla offentliga funktionärer vid domstol. Tystnadsplikten omfattar dels innehållet i ännu ej meddelad dom eller i annat ännu ej meddelat beslut som avser domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, dels vad som har förekommit vid domstolens överläggningar inom stängda dörrar angående dom eller sådant beslut i den mån det inte framgår av allmän handling. Med dom likställs juryns besvarande av fråga huruvida brott föreligger.

Promemorieförslaget har i denna del i sak godtagits av remissinstanserna. Departementsförslaget överensstämmer frånsett ett par redaktionella ändringar med promemorieförslaget.

Det främsta skälet för tystnadsplikt i fråga om ej meddelade domar och andra ej meddelade beslut i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet är att ett domstolsavgörande inte är slutgiltigt innan det har meddelats. Om uppgifter skulle få spridas om det avsedda innehållet i domstols dom eller liknande beslut, skulle berörda parter kunna föranledas att vidta dispositioner som kan medföra förluster för dem, om domstolen sedermera gör någon ändring i sitt beslut. Härtill kommer att en spridning av uppgifter om det tilltänkta innehållet i dom eller beslut kan leda till att försök görs utifrån att påverka domstolens avgörande.

Tystnadsplikten i fråga om vad som har förekommit vid domstols överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut av förut angivet slag täcker fram till tiden för beslutets meddelande delvis detsamma som tystnadsplikten i fråga om ännu ej meddelade beslut. Den är emellertid obegränsad i tiden och täcker mer än bara beslutets innehåll. Dess syfte är

också delvis ett annat.

Om risk fanns för att varje framförd synpunkt och varje framlagt utkast till skrivning kunde ges allmän spridning, skulle säkerligen många av deltagarna i överläggningarna dra sig för att gå in på en närmare diskussion av problemen. Härigenom skulle målen och ärendena få en mindre allsidig belysning. För domstolarnas verksamhet är det därför av vikt att tystnadsplikt gäller beträffande vad som har förekommit vid domstols överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut av förut angivet slag.

De personer som fungerar som jury i ett visst tryckfrihetsmål torde såvitt angår handläggningen av det målet få anses ha deltagit i tingsrättens dömande verksamhet på sådant sätt som avses i 1 kap. 7 § förslaget till sekretesslag. De skäl som talar för att domstolspersonalen bör ha tystnadsplikt beträffande innehållet i ännu ej meddelad dom och beträffande vad som har förekommit vid rättens slutna överläggningar till dom talar i stort sett också för att juryledamöter bör ha en motsvarande tystnadsplikt. Juryledamöter bör sålunda ha tystnadsplikt i fråga om innehållet i juryns svar på framställda frågor om huruvida brott föreligger, innan svaret har tillställts rätten, och i fråga om vad som har förekommit vid juryns slutna överläggningar, däribland hur de särskilda jurymedlemmarna har röstat.

Om i sekretesslagen tas in en paragraf med det här föreslagna innehållet, bör denna lagbestämmelse anses vara den som utgör grunden för domares, biträdande personals och juryledamöters tystnadsplikt i förevarande hänseenden. Domareden, protokollförareden och jurymannaförsäkran bör inte längre anses konstituera en tystnadsplikt utan bör i fortsättningen bara betraktas som en erinran om den tystnadsplikt som gäller för de berörda personerna enligt sekretesslagen. Någon anledning att i detta sammanhang jämka på ordalydelsen av domareden, protokollförareden eller jurymannaförsäkran föreligger inte.

6 §

Genom förevarande paragraf öppnas en möjlighet för regeringen att för viss förvaltningsverksamhets vidkommande föreskriva en tystnadsplikt som motsvarar den som är föreskriven i 5 § med avseende på domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Paragrafen tar i första hand sikte på förvaltningsmyndigheterna men den äger tillämpning också på domstolarna, nämligen till den del dessa handhar andra än rättskipande eller rättsvårdande uppgifter.

Gällande rätt: regler saknas

Promemorieförslaget: 12 kap. 6 §

Enligt promemorieförslaget skall regeringen få föreskriva sekretess om synnerliga skäl talar för det och fråga är om beslut i vilket ändring sökes hos domstol. Bakgrunden till denna restriktiva avfattning är enligt promemorian

att det före den nuvarande regeringsformens tillkomst förmodligen förelåg en sådan tystnadsplikt inom den traditionella ämbetsförvaltningen oberoende av den eventuella förekomsten av uttryckliga bestämmelser i ämnet. Hur det förhöll sig inom andra delar av den statliga förvaltningen och inom den kommunala förvaltningen är däremot ovisst. Något större behov av att för förvaltningens vidkommande föreskriva en tystnadsplikt av nu ifrågavarande typ har enligt promemorian inte ådagalagts.

Enligt promemorian är dock förhållandena på vissa förvaltningsområden sådana att starka skäl får anses tala för en tystnadsplikt av denna typ. En del beslut som fattas av vissa förvaltningsmyndigheter är nämligen i hög grad likartade med avgöranden som träffas av domstol och behovet av tystnadsplikt måste anses vara ungefär detsamma. Detta gäller t. ex. enligt promemorian sådana beslut av hyresnämnd eller arrendenämnd i vilka ändring kan sökas hos bostadsdomstolen eller fastighetsdomstol. Detsamma gäller beträffande beslut av statens va-nämnd mot vilka talan kan föras hos Svea hovrätt. Även vissa förvaltningsbeslut som kan överklagas hos kammarrätt kan vara aktuella i sammanhanget.

Den restriktivitet som bör gälla talar enligt promemorian för att regeringen bör kunna föreskriva tystnadsplikt i förevarande hänseenden bara i fråga om beslut av statlig myndighet i vilka ändring kan sökas hos domstol. Härigenom skapas garantier för att tystnadsplikt inte kommer att föreskrivas i fråga om andra beslut inom förvaltningsverksamheten än sådana som är nära besläktade med domstolarnas avgöranden. Intresset av öppenhet inom förvaltningen talar vidare enligt promemorian för ytterligare en begränsning i regeringens normgivningskompetens på detta område. Sålunda synes bemyndigandet för regeringen att meddela bestämmelser i ämnet böra begränsas till fall där synnerliga skäl föreligger för att föreskrifter om tystnadsplikt ges.

Förslaget att tystnadsplikt endast skall kunna föreskrivas av regeringen i fråga om beslut i vilka ändring kan sökas hos domstolar har av åtskilliga remissinstanser ansetts vara för snävt. De skäl som ligger bakom motsvarande tystnadspliktsbestämmelse i 5 §, nämligen att offentlighet skulle kunna leda till rättsförlust för part om domstolen sedermera ändrar sitt beslut samt att offentlighet om vad som förekommit vid överläggningarna skulle kunna hämma deltagarnas benägenhet att fritt utveckla sina tankar, väger enligt de kritiska remissyttrandena lika tungt eller t. o. m. tyngre vid förvaltningsavgöranden utanför det i promemorian föreslagna området.

I och för sig kan skäl anföras för ett vidare bemyndigande för regeringen än det promemorieförslaget innebär. Emellertid är jag inte övertygad om att något kännbart behov härav föreligger. På många områden torde f. ö. de ifrågavarande uppgifterna täckas av andra tystnadspliktsregler. Jag förordar därför att promemorieförslaget godtas i denna del. Skulle erfarenheterna framdeles visa att den föreslagna regeln inte medger sekretess i den utsträckning som behövs, får frågan övervägas på nytt.

7 §

Förevarande paragraf innehåller en särskild föreskrift om sekretess för den som tjänstgör i myndighets telefonväxel.

Gällande rätt: En sekretessregel som avser viss myndighet kan vara så formulerad att även växeltelefonist omfattas av den. Sålunda torde t. ex. riksbankens växeltelefonister vara underkastade riksbankssekretessen

Promemorieförslaget: 12 kap. 11 §

Föreskriften överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelse i promemorian. Promemorieförslaget har i huvudsak godtagits av remissinstanserna.

Med den formulering av sekretessreglerna, som finns i 2–10 kap. i den nya sekretesslagen, gäller sekretess i betydande utsträckning även för den som i sin tjänstgöring i myndighets telefonväxel kommer i beröring med sekretessbelagd uppgift i myndighetens ärende, verksamhet e. d. Emellertid kan det knappast överlämnas till växeltelefonisten att avgöra om en sekretessregel är tillämplig i det enskilda fallet. För en sådan bedömning saknar telefonisten i regel tillräckligt underlag. Särskilt gäller detta givetvis om sekretessregeln är försedd med ett skaderekvisit.

Även om reglerna i 2–10 kap. förslaget alltså ger en viss sekretess i växeltelefonistens verksamhet, bör en särskild regel som föreskriver absolut sekretess för den som tjänstgör i telefonväxel införas.

Förevarande paragraf har utformats i enlighet med det anförda. Sekretessen avser uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen i telefonväxel men inte uppgift som har erfarits på annat sätt. Sekretessen omfattar också uppgift om telefonsamtal som inte har nått fram till sin mottagare därför att denne t. ex. inte är anträffbar hos myndigheten när samtalet skall kopplas. Sekretessen för växeltelefonist gäller även i fråga om uppgift om telefonsamtal som kopplas av annan växeltelefonist. Eftersom det skall röra sig om telefonsamtal till eller från någon hos myndigheten, faller utanför bestämmelsens räckvidd det fallet att en växeltelefonist hos televerket kopplar samtal mellan två personer utanför verket. I detta fall gäller sekretess enligt 9 kap. 8 §.

13 kap. Överföring av sekretess i vissa fall

Detta kapitel, som närmast motsvarar 1 kap. 5 § promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om överföring av sekretess i vissa fall, s. k. sekundär sekretess.

Det övervägande antalet sekretessregler i den nya lagen har fått sin räckvidd begränsad till verksamhet av visst slag, till ärenden av angiven art eller till viss myndighet. I fråga om dessa regler uppkommer frågan huruvida sekretessen skall följa hemlig handling eller annan hemlig information, sedan denna – enligt därför uppställda föreskrifter – har lämnats ut till annan

myndighet eller förts över till annan verksamhet eller annat ärende. I avsnitt 4.3.3 i den allmänna motiveringen har jag intagit den ståndpunkten att någon generell bestämmelse om sekretessens överföring inte bör införas. Däremot har jag förordat bl. a. att sekretessen allmänt skall följa den hemliga informationen till vissa angivna myndigheter. Bestämmelser om sekretessens spridning till regeringen och riksdagen, till JO och JK samt till domstolarna i deras rättskipande eller rättsvårdande verksamhet finns i 11 och 12 kap. Andra fall regleras i förevarande kapitel. Kapitlet är alltså tillämpligt bl. a. i fråga om administrativ verksamhet vid domstol. Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen finns i lagförslaget vid sidan av 11–13 kap. också klausuler i vissa enskilda sekretessbestämmelser, vilka då anger att sekretessen i fråga följer uppgifter som lämnas från bestämmelsens primära tillämpningsområde för användning i annan allmän verksamhet.

Den sekundära sekretessen innebär först och främst att handling som är hemlig hos en myndighet behåller denna sin karaktär också hos en annan myndighet som tar emot handlingen samt att tjänsteman som muntligen får del av sekretessbelagd uppgift från ursprungsmyndigheten har tystnadsplikt därom. Tystnadsplikten omfattar också innehållet i den hemliga handlingen. Sekretessens anknytning till uppgiften för emellertid med sig att den sekundära sekretessen dessutom gäller i fråga om ny handling till vilken har förts över sekretessbelagd uppgift från den inlånade handlingen eller från det muntliga meddelandet. Sekundärsekretessen gäller också uppgifter som har tagits upp i en för ändamålet tillkommen skrivelse från den ena myndigheten till den andra (jfr avsnitt 4.3.3 i den allmänna motiveringen).

Enligt bestämmelserna i kapitlet uppkommer sekundär sekretess i fråga om uppgift som erhållits från annan myndighet. Det ligger enligt min mening i sakens natur att sekundär sekretess kommer att gälla också i fråga om uppgift som erhållits från myndighetens personal, dvs. från någon i den i 1 kap. 7 § avsedda personkretsen.

En fråga som har diskuterats under remissbehandlingen är hur tiden för handlingssekretessen skall beräknas vid sekundär sekretess. Som framgår av 1 kap. 6 § förordar jag som huvudregel att tiden för handlingssekretessen skall räknas från handlingens tillkomst. Enligt den nämnda bestämmelsen blir alltså utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiden densamma vare sig handlingen finns hos "primär"-myndigheten eller "sekundär"-myndigheten. Skulle emellertid en hemlig uppgift ha förts över till en handling som upprättats hos den sistnämnda myndigheten, leder sekretessreglernas konstruktion till att tiden räknas från den nya handlingens tillkomst.

På samma sätt som i fråga om den primära sekretessen gäller den sekundära sekretessen bara för myndighet och för funktionärer som är knutna till myndighet. Som framgår av vad jag har anfört vid 1 kap. 7 och 8 §§ innehåller sekretesslagen inte någon allmän föreskrift om tystnadsplikt för enskild som tar del av hemlig handling eller som annars får vetskap om sekretessbelagd uppgift. Endast om sekretessbelagd uppgift eller handling har

lämnats ut med förbehåll kan ansvar för enskild komma i fråga.

Vid remissbehandlingen har från skilda håll framförts önskemål om ytterligare regler om sekundär sekretess, nämligen

1) då uppgifter lämnas till annan myndighet för utredning, t. ex. till statlig kommitté,

2) hos polismyndighet vid verkställighet av beslut om tvångsåtgärder på sjuk- eller socialvårdens områden,

3) i myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik, om strängare sekretess gäller för insamlade uppgifter än statistiksekretessen erbjuder,

4) då handlingar överlämnats till arkivmyndighet,

5) vid författningsreglerat samråd mellan myndigheter och

6) hos myndighet som har att avgöra tillståndsärenden och därvid inhämtar uppgifter angående enskilda från andra myndigheter.

Med anledning av dessa önskemål vill jag inledningsvis erinra om vad jag har sagt i den allmänna motiveringen om att ambitionen inte bör vara att åstadkomma ett sekretesskydd som täcker alla upptänkliga situationer. Sekretessbehovet bör dessutom i första hand tillgodoses vid utformningen av de primärt gällande sekretessbestämmelserna. Därför finner jag inte skäl att föreslå en allmän regel om sekundär sekretess för uppgifter som lämnas till annan myndighet för utredning, för uppgifter till grund för statistik i vissa fall eller för uppgifter i tillståndsärenden i allmänhet. Enligt min mening har något praktiskt behov av sådana regler vid sidan av bestämmelserna om primär sekretess (se t. ex. 8 kap. 6 §) inte dokumenterats. Behovet av sekretess hos polismyndighet vid verkställighet av beslut om tvångsåtgärder på sjuk- eller socialvårdens områden har tillgodosetts vid utformningen av reglerna om sekretess i polismyndighets verksamhet. Rörande författningsreglerat samråd hänvisar jag i första hand till mina uttalanden i motiven till 1 § i det följande. De önskemål som framförts om sekretess vid rådgivning rörande avgiftssättningen vid statliga myndigheter har tillgodosetts vid utformningen av 6 kap. Däremot finner jag det befogat att föreslå en regel om sekundär sekretess hos arkivmyndighet. En sådan regel har tagits in i 4 § i förevarande kapitel.

I departementsförslaget saknas motsvarighet till 1 kap. 5 § första stycket 2 promemorieförslaget, dvs. bestämmelser om sekundär sekretess i åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Anledningen härtill framgår av motiven till 9 kap. 17 och 18 §§. Vidare saknas motsvarighet till punkt 4 i den förstnämnda bestämmelsen som avser sekundär sekretess hos datainspektionen. En motsvarighet till den bestämmelsen har tagits upp i 9 kap. 6 § departementsförslaget.

Promemorian innehåller inte någon regel om sekundär sekretess i myndighets besvärsprövning. Som motiv härtill har anförts att det kan finnas fall där en större öppenhet är befogad i överinstansen än i underinstansen. Jag

delar denna uppfattning och anser att frågan i första hand får beaktas vid utformningen av de enskilda sekretessreglerna. Föreskriver en sådan regel sekretess i viss verksamhet eller i visst ärende, utan begränsning till angiven myndighet, följer därav att sekretessen primärt är tillämplig i varje fall också vid prövning av besvär. Att särskilda regler gäller i de fall besvär prövas av domstol framgår av 12 kap. Jfr även avsnitt 4.5.6.

1 §

I denna paragraf, som motsvarar 1 kap. 5 § första stycket 1 promemorieförslaget, ges regler som innebär att sekretess hos en myndighet gäller också hos myndighet som utövar tillsyn eller verkställer revision hos den förstnämnda myndigheten och som i samband därmed får del av sekretessbelagda uppgifter.

Vid remissbehandlingen har bl. a. JO efterlyst klarläggande uttalanden i motiven om vad begreppet tillsyn omfattar. Vidare har påpekats att ett sekretessbehov också föreligger i myndighets rådgivning inom sitt verksamhetsområde. Med anledning därav vill jag framhålla att det ligger i sakens natur att myndighetens tillsyns- eller revisionsbefogenhet skall ha författningsstöd för att bestämmelsen skall bli tillämplig. Som exempel på myndigheter som har sådana befogenheter kan nämnas riksrevisionsverket, riksdagens revisorer, socialstyrelsen och yrkesinspektionen. Bestämmelsen gäller emellertid också centrala ämbetsverk som i sin instruktion ålagts tillsynsfunktioner över regionala och lokala organ. Däremot kan, som också framhållits i promemorian, regeringen inte sägas utöva tillsyn i den bemärkelse som avses här över den underställda förvaltningen.

I tillsyns- eller revisionsverksamhet förekommer givetvis inte bara formella kontakter mellan myndigheter som utövar eller är föremål för tillsyn eller revision. Det ligger i sakens natur att verksamheten också medför mer eller mindre informella kontakter mellan de berörda myndigheterna. Ett vanligt förekommande fall torde vara att myndighet tar kontakt med sin tillsynsmyndighet för att lämna information eller begära råd. Enligt min mening faller även sådana kontakter under begreppet tillsyn eller revision. Som förutsättning bör dock uppställas att kontakten har tagits just därför att den ena myndigheten utövar tillsyn över eller revision hos den andra.

Som framgår av 6 § gäller inte den sekundära sekretessen, om uppgiften redan omfattas av sekretess hos den myndighet som utövar tillsyn eller revision. I sådana fall gäller i stället den primära sekretessen. Tillsynsmyndighet torde f. ö. i många fall vara omfattad av samma primära sekretessregel som den kontrollerade myndigheten. Att så är fallet när tillsynsuppgifterna gäller inom viss verksamhet och sekretessregeln avser att skydda uppgifter i denna verksamhet är uppenbart.

2 §

Denna paragraf, som motsvarar 1 kap. 5 § första stycket 3 promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om sekundär sekretess för hemliga uppgifter som kan komma fram i samband med myndighets handläggning av fråga om disciplinansvar m. m.

Sekretessbelagd uppgift kan komma att inhämtas under förundersökning som gäller brott i tjänsten av en offentlig funktionär. I sådana fall gäller sekretess enligt de regler som i allmänhet gäller om sekretess under förundersökning, se under 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 och 18 §§. På motsvarande sätt kan det emellertid bli nödvändigt att behandla hemliga förhållanden i tjänsten i samband med handläggning av fråga om disciplinansvar för tjänsteförseelse med anknytning till dessa förhållanden. Man kan t. ex. tänka sig att det är tvistigt huruvida en tjänsteman har åsidosatt vissa sekretessbelagda säkerhetsanvisningar. Sekretessen bör inte gå förlorad i disciplinärendet, därför att uppgifterna där inte omfattas av den primära sekretessregeln. Av det skälet innehåller 2 § en regel om överföring av sekretess. Denna bestämmelse gäller också i ärende om skiljande från anställning eller i annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten, t. ex. i ärende om åtalsanmälan, avskedande eller avstängning från tjänst eller om läkarundersökning, uppsägning, tvångspensionering eller liknande. Sekretessen enligt paragrafen gäller oavsett om uppgiften kommer från den myndighet där den som ärendet rör är anställd eller från annan myndighet.

Efter ordalagen blir den sekundära sekretessen enligt förevarande paragraf tillämplig också i fråga om medicinalväsendets ansvarsnämnd. Som jag framhållit i annat sammanhang måste emellertid särskilda bestämmelser utfärdas angående sekretessen vid nämnden eftersom denna också har befattning med den enskilda sjukvården (se 7 kap. 1 §). Förevarande paragraf saknar sålunda självständig betydelse för nämndens del (se 6 §).

Från den nu behandlade frågan om att bibehålla en annars gällande sekretess i disciplinärende m. m. är att skilja spörsmålet om sekretess i sådant ärende till skydd för den offentlige funktionären. Någon sekretessregel som särskilt tar sikte på att skydda den offentlige funktionären i sådana ärenden har inte upptagits i promemorian och finns inte heller i departementsförslaget (jfr 7 kap. 11 § fjärde stycket).

3 §

Denna paragraf, som motsvarar 1 kap. 5 § första stycket 5 promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om sekundär sekretess i myndighets forskningsverksamhet. I vissa fall tillåter sekretesslagen att sekretessbelagd uppgift lämnas ut för forskningsändamål i större utsträckning än för andra syften, se t. ex. 9 kap. 4 §. Lämnas uppgiften därvid ut till myndighet, bör sekretessen överföras dit, om uppgiften inte där redan omfattas av annan

sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse. Motsvarande bör gälla i fråga om uppgift som lämnas till myndighet för forskningsändamål med stöd av bestämmelse i lag eller förordning (jfr motiven till 7 kap. 1 och 4 §§).

4 §

I denna paragraf, som saknar motsvarighet i promemorieförslaget, har tagits in en regel om sekundär sekretess hos arkivmyndighet.

Vid remissbehandlingen har från ett par håll påpekats att statliga myndigheters handlingar skall överlämnas till arkivmyndighet efter viss tid. I allmänhet torde tiden för sekretess för uppgifter i allmänna handlingar då ha gått ut, med påföljd att något sekretesskydd inte längre föreligger för uppgifterna. Jag hänvisar till vad jag anfört härom vid 1 kap. 6 §. Som påpekats vid remissbehandlingen kan det emellertid tänkas fall där sekretess alltjämt gäller vid överlämnandet. För sådana fall behövs en regel om sekretessens övergång till arkivmyndighet. En sådan regel har tagits upp i förevarande paragraf. Bestämmelsen gäller endast i fråga om uppgift som arkivmyndigheten mottagit för arkivering. Uppgifter i myndighetens egen administrativa verksamhet kan självfallet inte sekretessbeläggas med stöd av denna paragraf.

5 §

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 5 § första stycket 6 promemorieförslaget, innehåller regler om sekundär sekretess vid förhandlingar med arbetstagarorganisation.

När t. ex. statens arbetsgivarverk (jfr prop. 1977/78:157) förhandlar med arbetstagarorganisation i någon fråga angående förhållandet mellan å ena sidan det allmänna som arbetsgivare och å andra sidan organisation av arbetstagare, kan verket få del av sekretessbelagda uppgifter från myndighet som berörs av förhandlingen. I sådana fall bör sekretessen överföras till verket. I paragrafen hänvisas till 6 kap. 5 § i fråga om det slags förhandlingar som åsyftas. Att personalföreträdare som får del av sekretessbelagd information blir underkastade tystnadsplikt framgår av 14 kap. 7 § (jfr också 14 kap. 10 § första stycket 2).

6 §

Denna paragraf, som motsvarar 1 kap. 5 § tredje stycket 1 och 2 promemorieförslaget, innehåller bestämmelser om att sekundär sekretess inte skall gälla dels när uppgiften redan omfattas av sekretess till skydd för samma intresse hos den mottagande myndigheten, dels när uppgift tas upp i beslut hos denna myndighet.

Som redan har framhållits kan i många fall en primär sekretessregel åberopas hos den mottagande myndigheten för de uppgifter som träffas också

av den sekundära sekretessen. I promemorian har i fråga om dessa fall uttalats att praktiska skäl talar för att myndigheten i sådant fall får hålla sig enbart till den "egna" sekretessregeln, vare sig denna ger starkare eller svagare sekretess än den sekretessregel som gällde för uppgiften hos den myndighet varifrån den har inhämtats. Som förutsättning bör dock gälla att båda sekretessreglerna skyddar samma huvudintresse. Denna ståndpunkt har kritiserats av försvarets materielverk som anser att den bestämmelse som "övertar" skyddet av en uppgift måste ge minst lika gott skydd som den bestämmelse som skyddar den hos avlämnaren. Enligt min mening är verkets farhågor för brister i sekretesskyddet här överdrivna. Som jag tidigare har sagt torde den mottagande myndigheten många gånger vara underkastad samma primära sekretessregel som den överlämnande myndigheten. I åtskilliga fall (bl. a. enligt 3 och 4 §§) torde någon primär sekretessregel inte gälla för den mottagande myndigheten. För de återstående fall där man kan tänka sig att olika regler om primär sekretess gäller hos den mottagande resp. överlämnande myndigheten anser jag att praktiska skäl talar för att den mottagande myndigheten får tillämpa den "egna" sekretessregeln. Förslaget har på denna punkt inte heller mött några andra invändningar vid remissbehandlingen. En regel av angiven innebörd har sålunda tagits in i förevarande paragraf.

Paragrafen innehåller vidare i likhet med promemorieförslaget en regel om att sekundär sekretess inte gäller för uppgift som tas upp i beslut hos den mottagande myndigheten. Om sekundärsekretessen skulle omfatta innehållet i beslut som den mottagande myndigheten träffar, får nämligen sekretessen alltför långtgående verkningar. Jfr vad som gäller för domstol i motsvarande fall enligt 12 kap. Som har anförts i promemorian lär undantaget i flertalet fall få den verkan att uppgift som omfattas av sekundär sekretess inte redovisas i beslutet. Med anledning av vad försvarets materielverk och riksrevisionsverket anfört på denna punkt vid remissbehandlingen vill jag påpeka att det självfallet ankommer på den mottagande myndigheten att avgöra vilka uppgifter som den skall ta upp i sina beslut. Objektivt godtagbara skäl måste emellertid alltid kunna redovisas för myndighetens ställningstagande.

14 kap. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

1–3 §§

I paragraferna meddelas föreskrifter om begränsningar i sekretessen myndigheter emellan.

Promemorieförslaget: 2 kap. 1–7 och 9 §§

Liksom enligt promemorieförslaget gäller enligt 1 kap. 3 § departementsförslaget bestämmelserna i lagen angående sekretess i princip också i

förhållandet mellan olika myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Undantag från denna princip kan emellertid göras i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

I promemorian upptar 2 kap. 1–9 §§ föreskrifter om begränsningar i sekretessen myndigheter emellan. I 1 § ges bestämmelser om rätt för offentlig funktionär att lämna uppgifter när han är misstänkt för brott eller tjänsteförseelse. 2 § innehåller bestämmelser om uppgiftslämnande till domstol eller under förundersökning (första stycket) samt om skyldighet att avslöja brott (andra stycket). Regler om uppgiftslämmnande till JO och JK samt till tillsynsmyndighet i övrigt upptas i 3 §. Uppgiftslämnande till regeringen samt till myndighet som omprövar beslut eller åtgärder eller som prövar ärende om disciplinansvar och liknande regleras i 4 §. De föreskrifter som meddelas i 5 § avser uppgiftslämnande till revisionsmyndighet. I 6 och 7 §§ ges bestämmelser som mera generellt möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. 6 § tillåter uppgiftslämnande i de fall som är reglerade särskilt i lag (första stycket) eller i förordning (andra stycket). En s. k. generalklausul finns i 7 § första stycket. Den har två punkter. Den ena består i ett skaderekvisit som kan tillämpas i stället för de skaderekvisit i de särskilda sekretessbestämmelserna som är strängare eller när något skaderekvisit inte alls är uppställt (punkt 1). Punkt 2, som är den centrala, gör det möjligt att lämna ut uppgifter efter en intresseavvägning. I andra stycket av 7 § finns en särskild föreskrift om uppgift i personregister enligt datalagen (1973:289). Tredje stycket innehåller en regel om kommunikation med enskild. Bestämmelser om uppgiftslämnande till utländsk myndighet m. m. finns i 8 §. I 9 § anges att bestämmelserna i 4–7 §§ har motsvarande tillämpning i fråga om uppgiftslämnande inom en myndighet. Slutligen kan nämnas att enligt 2 kap. 16 § promemorieförslaget vissa av föreskrifterna i kapitlet, bl. a. 2 § andra stycket, 6 § andra stycket och 7 § första stycket, inte gäller, om annat följer av någon av de särskilda sekretessbestämmelserna eller av bestämmelse i annan lag.

I enlighet med vad som har anförts i avsnitt 4.4 har regleringen i departementsförslaget gjorts mindre detaljerad och långtgående än i promemorieförslaget. Som har nämnts i motiven till 1 kap. 3 § saknas i departementsförslaget helt motsvarighet till 2 kap. 8 § promemorieförslaget. De bestämmelser i departementsförslaget angående begränsningar i sekretessen myndigheter emellan som svarar mot 2 kap. 1–7 och 9 §§ promemorieförslaget har i stort sett förts samman till tre paragrafer.

I 1 § regleras utlämnande till regeringen och riksdagen samt uppgiftslämnande som är specialreglerat i annan lag än sekretesslagen eller i förordning. 2 § innehåller bestämmelser som tar sikte på vissa särskilda situationer i den mån dessa inte är specialreglerade och faller under 1 §. En motsvarighet till promemorieförslagets generalklausul finns i 3 §.

Gemensamt för de tre paragraferna är att de avser uppgiftslämnande såväl

från en myndighet till en annan som mellan två verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Någon direkt motsvarighet till 2 kap. 9 § promemorieförslaget finns därför inte i departementsförslaget. Det kan också nämnas att bestämmelserna i 1–3 §§ avser begränsningar i sekretessen både när en uppgift lämnas av en myndighet som sådan och när en uppgift lämnas av en offentlig funktionär som därvid inte handlar på myndighetens vägnar utan på egen hand, t. ex. när han gör anmälan till JO om missförhållanden hos den myndighet som han är knuten till. Begränsningarna i sekretessen är desamma oavsett i vilken form en uppgift lämnas ut. Huruvida en offentlig funktionär får förfoga över en allmän handling när han inte handlar på en myndighets vägnar är dock en fråga som inte regleras i sekretesslagen utan av allmänna regler, t. ex. BrB:s bestämmelser om egenmäktigt förfarande. I paragraferna regleras inte heller frågan huruvida en myndighet *är skyldig* att lämna en uppgift till en annan myndighet utan bara huruvida myndigheten *får* göra det, trots att uppgiften är sekretessbelagd. Den förstnämnda frågan regleras på annat håll, bl. a. genom 15 kap. 5 § departementsförslaget.

1 §

I paragrafen anges två fall i vilka en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut utan hinder av sekretessen. För det första kan en uppgift alltid lämnas till regeringen eller riksdagen. Enligt vissa bestämmelser i sekretesslagen skall regeringen eller riksdagen pröva fråga om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter (jfr bl. a. 14 kap. 8 § och 11 kap. 3 §). För att kunna göra denna prövning måste regeringen eller riksdagen kunna få del av uppgifterna. Även i andra fall kan regeringen eller riksdagen behöva få sekretessbelagda uppgifter för sin verksamhet. I promemorieförslaget finns – såvitt angår regeringen – en motsvarande föreskrift i 2 kap. 4 §.

Regler om sekundär sekretess hos regeringen och riksdagen finns i 11 kap. 1 och 3 §§.

Det andra fallet i vilket uppgift får lämnas trots sekretess är att det följer av annan lag än sekretesslagen eller av förordning att uppgiften skall lämnas. Det är alltså fråga om en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utväxling av uppgifter mellan myndigheter skall lända till efterrättelse utan hinder av sekretessregleringen. Bestämmelsen motsvarar härigenom i första hand 2 kap. 6 § promemorieförslaget. Men den ersätter också delvis 2 kap. 2, 3 och 5 §§ promemorieförslaget i den del dessa paragrafer avser utlämnandesituationer som är specialreglerade i lag eller förordning.

Det är inte nödvändigt att föreskriften i fråga har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen skall vinna beaktande att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information. Taxeringslagen (1956:623) uppvisar exempel på de båda förstnämnda typerna av regler. I 50

och 117 §§ finns sålunda regler om vilka andra myndigheter som kan få del av självdeklarationer och deras innehåll m. m., medan det i 46 § finns föreskrifter om skyldigheten att tillhandahålla handling och uppgift för taxeringskontroll. Föreskrifterna i 4 kap. RO om rätt för riksdagsutskott att inhämta upplysningar eller yttrande från myndighet kan också nämnas som exempel på det andra typfallet. Ett exempel på det tredje typfallet är 18 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som reglerar allmän försäkringskassas skyldighet att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Något konstitutionellt hinder mot att regeringen genom förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut myndigheter emellan föreligger inte. Bestämmelserna i 2 kap. TF, som gäller allmänhetens tillgång till allmänna handlingar, är ju över huvud taget inte tillämpliga. I den mån regeringens föreskrifter kan sägas bestämma omfattningen av de offentliga funktionärernas tystnadsplikt finns stöd för delegering i 8 kap. 7 § första stycket 7 RF.

Från saklig synpunkt kan det däremot i vissa fall te sig tveksamt att regeringen kan tunna ut en av riksdagen i lag beslutad sekretess till skydd för enskilda genom föreskrifter som medger att information lämnas från en myndighet till en annan eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.

Enligt promemorieförslaget skall man därför i varje särskild sekretessbestämmelse, där det framstår som befogat, kunna utesluta möjligheten till undantag genom förordning. Förslag till sådana särskilda föreskrifter finns på flera håll i promemorieförslaget (8 kap. 1, 2 och 4 §§, 9 kap. 3, 6, 7 och 13 §§ samt 10 kap. 8, 10 och 11 §§). Dessa föreskrifter omfattar bl. a. sekretessen inom hälsovård och sjukvård, sekretessen i fråga om statlig uppdragsverksamhet för enskild, statistiksekretessen och sekretessen vid allmän advokatbyrå.

Med hänsyn till att departementsförslaget inte syftar till någon detaljerad reglering av sekretessen mellan myndigheter eller olika verksamhetsgrenar inom en myndighet har det i departementsförslaget inte förts in bestämmelser som utesluter att regeringen föreskriver om myndighetsinternt informationsutbyte. I den mån uppgiftsutbytet regleras exklusivt i lag, som har skett i t. ex. taxeringslagen och som nu förordas ske i fråga om sjukvård och socialvård, kan givetvis regeringen inte genom förordning sätta lagen ur spel. I praktiken blir därför skillnaden mellan promemorieförslaget och departementsförslaget inte särskilt stor.

2 §

Första stycket avser uppgiftslämnande i tre olika situationer, som anges i tre punkter. Gemensamt för alla tre punkterna är att uppgifterna behövs hos den mottagande myndigheten eller verksamhetsgrenen. I regel bör den myndighet, där en sekretessbelagd uppgift förekommer, kunna utgå från att

den myndighet som begär att få uppgiften också behöver den i sin verksamhet. De tre punkterna är subsidiära i förhållande till de två fall av utlämnande som avses i 1 §, dvs. utlämnande till riksdagen eller regeringen eller enligt lag eller förordning.

Punkt 1 tillåter att uppgift lämnas till domstol om uppgiften behövs för rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande där mot någon. Punkten motsvarar delvis 2 kap. 1, 2 och 4 §§ promemorieförslaget.

Det är självklart att en tystnadspliktig tjänsteman inte bör vara förhindrad av sekretesslagen att försvara sig rättsligt mot misstanke eller anklagelse om brott eller om tjänsteförseelse eller liknande som kan föranleda disciplinansvar eller annan rättslig påföljd. Han bör också ha rätt att lämna uppgifter i ärende som gäller skadeståndsanspråk mot honom, liksom i ärende om avskedande, avstängning eller läkarundersökning eller om uppsägning, tvångspensionering eller liknande. Vidare måste en myndighet kunna lämna uppgifter till en annan myndighet som har att besluta om åtalsanmälan, disciplinansvar etc. på grund av vad som har förekommit hos den första myndigheten. På motsvarande sätt bör en myndighet kunna lämna uppgifter till polis, åklagare eller domstol som handlägger ett mål mot någon tjänsteman för brott i tjänsten. Föreskriften i punkt 1 har tillkommit för att det skall vara möjligt att lämna uppgifter i sådana fall som de berörda. Som en sammanfattande beteckning på mål och ärenden av nu nämnt slag används uttrycket rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande för anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande mot någon rörande dennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer.

Departementsförslagets motsvarighet till 2 kap. 1 § promemorieförslaget, såvitt angår en offentlig funktionärs rätt att lämna hemliga uppgifter till sitt ombud eller liknande i rättegång etc., finns i 6 § i detta kapitel.

En bestämmelse om sekundär sekretess i nu behandlade fall finns i 13 kap.2 § departementsförslaget (jfr också 12 kap. 1 § och 9 kap. 17 och 18 §§).

Punkt 2 avser det fallet att den mottagande myndigheten skall ompröva beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer. Sådan omprövning av beslut eller åtgärd föranleds i allmänhet av besvär eller annat överklagande. Men en myndighet kan komma att ompröva en annan myndighets avgörande också därför att beslutet författningsenligt skall underställas den överordnade myndigheten eller därför att denna har befogenhet att på eget initiativ förnya prövningen.

Av punkt 2 kan motsättningsvis utläsas att någon allmän befogenhet inte föreligger att lämna en överordnad myndighet hemliga uppgifter. En sådan befogenhet kan emellertid följa, förutom av bestämmelsen i punkt 2, av annan föreskrift i sekretesslagen, t. ex. punkt 1 eller 3 eller 14 kap. 1 §

departementsförslaget. Härtill kommer att man ofta har att räkna med att ett skaderekvisit, som är uppställt som villkor för sekretess, inte kommer att anses uppfyllt när det är fråga om att lämna uppgift till en överordnad myndighet.

Som berörs i motiven till 13 kap. föreslås inte någon generell regel om sekundär sekretess hos myndighet som omprövar annan myndighets beslut eller åtgärd. I vissa fall överförs emellertid sekretessen (jfr 12 kap. 1 § departementsförslaget).

Punkt 3 avser uppgiftslämnande till tillsyns- eller revisionsmyndighet och motsvarar delvis 2 kap. 3 och 5 §§ promemorieförslaget.

F. n. gäller en långtgående skyldighet för myndigheter och offentliga funktionärer att tillhandagå JO och JK med handlingar och uppgifter, även hemliga sådana. Denna skyldighet är lagreglerad och är därför ett sådant fall som avses i 1 §. Rätten att utan hinder av föreliggande sekretess lämna JO och JK uppgifter i någon form bör emellertid sträcka sig längre än skyldigheten att på begäran tillhandagå med information. Sålunda bör en befattningshavare, vare sig han är underkastad JO:s eller JK:s tillsyn eller inte, av eget initiativ kunna lämna dessa tillsynsmyndigheter hemliga uppgifter t. ex. i anslutning till en anmälan om missförhållanden inom förvaltningen. Det bör dock krävas att uppgiftslämnandet kan anses försvarligt. Det bör därför vara en förutsättning för att en sekretessbelagd uppgift skall få lämnas att uppgiften behövs för tillsynen. Det är givet att bedömningen här måste tillåta en ganska stor frihet att lämna uppgifter till JO eller JK. Behovet av diskretion kring uppgifterna tillgodoses i viss utsträckning genom 11 kap. 4 § departementsförslaget.

Förutom till JO eller JK bör sekretessbelagda uppgifter kunna lämnas till annan myndighet som utövar tillsyn över den myndighet där uppgifterna förekommer, även om uppgiftsskyldighet inte är särskilt föreskriven (jfr 1 §). I promemorian föreslås att uppgifter i sådant fall skall få lämnas bara om tillsynen är reglerad genom lag eller förordning. Det har inte ansetts nödvändigt att i departementsförslaget föreskriva en sådan begränsning.

Punkt 3 har avfattats i enlighet med det anförda. Beträffande begreppet tillsyn hänvisas till vad som sägs under 13 kap. 1 §.

Redan av 1 § följer att t. ex. riksdagens revisorer och riksrevisionsverket kan få sekretessbelagda uppgifter som behövs för revisionsverksamheten (1 och 2 §§ lagen /1974:585/ om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m. och 10 § instruktionen /1973:444/ för riksrevisionsverket /10 § ändrad senast 1977:429/). I likhet med promemorieförslaget tillåter departementsförslaget att hemlig information också i andra fall skall få lämnas till myndighet som verkställer revision hos den myndighet där uppgifterna förekommer.

Efter mönster av bestämmelser i lagen om skyldighet att tillhandahålla

riksdagens revisorer vissa handlingar m. m. och instruktionen för riksrevisionsverket har i 2 kap. 5 § promemorieförslaget gjorts det förbehållet att frågan om utlämnande till revisionsorgan av hemlig uppgift skall hänskjutas till regeringens avgörande om uppgiften inte utan synnerliga skäl bör komma till annans kännedom. Viss kritik har riktats mot regeln under remissbehandlingen. Det kan vidare vara skäl att överväga att låta ett sådant förbehåll vara tillämpligt också på uppgifter som behövs i tillsynsverksamhet. Frågan huruvida förbehåll av nu angiven typ bör införas i sekretesslagen bör enligt min mening tas upp i samband med den större frågan om en mer ingående reglering av sekretessen myndigheter emellan. Departementsförslaget innehåller därför ingen motsvarighet till promemorieförslaget på denna punkt.

Den i fråga om revision i allmänhet föreslagna regeln om begränsning av sekretessen bör gälla endast uppgifter som finns hos reviderad myndighet. Att som en remissinstans har förordat generellt tillåta utlämnande av sekretessbelagd information till revisionsmyndighet synes föra för långt. Är det önskvärt att ge någon eller några revisionsmyndigheter möjligheter, utöver dem som generalklausulen i 3 § innebär, att få hemliga uppgifter från annan än den som revisionen avser, bör föreskrifter härom meddelas av riksdagen eller regeringen. I så fall blir 1 § tillämplig.

En bestämmelse om överföring av sekretess när en hemlig uppgift lämnas till en tillsyns- eller revisionsmyndighet finns i 13 kap. 1 §.

Andra stycket gör det möjligt för en myndighet eller en offentlig funktionär, som av domstol anlitas som sakkunnig i rättegång, att lämna uppgifter utan hinder av att dessa omfattas av sekretess (jfr 23 kap. 14 § andra meningen och 40 kap. 7 § andra stycket RB enligt promemorieförslaget).

3 §

Paragrafen innehåller den s. k. generalklausulen.

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4) bör sekretesslagen inte hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Avsikten är att regleringen av utbytet av hemlig information mellan myndigheterna skall utformas med utgångspunkt i vad som hittills har gällt i praktiken. Generalklausulen har därför formulerats så att uppgift får lämnas ut, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen är tillämplig på uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det är givet att den särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och

som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna.

Vissa undantag från generalklausulens tillämplighet bör finnas, och i andra stycket ges därför föreskrifter som begränsar möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen.

Till skillnad mot promemorieförslaget innebär departementsförslaget att generalklausulen är tillämplig i fråga om lämnande av sekretessbelagda uppgifter till polis eller åklagare också under förundersökning i brottmål. Denna vidgning av tillämpningsområdet har gjorts bl. a. i syfte att underlätta bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten.

Departementsförslaget hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering. Förslaget bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel skall vara författningsreglerat. Också på denna punkt ligger departementsförslaget nära vad som anses vara gällande rätt (jfr JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 228). I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning, som skall göras enligt generalklausulen, ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar den som skall ske i fråga om massuttag (jfr avsnitt 4.3.4). Man skall vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser.

Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från annan myndighet föreligger. Också på eget initiativ kan en myndighet lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet t. ex. genom en anmälan om brott. Frågan om skyldigheten för myndighet eller befattningshavare att efterkomma en begäran från en annan myndighet att lämna ut uppgifter genom allmän handling eller på annat sätt behandlas inte här utan i anslutning till 15 kap. I det sammanhanget behandlas också det närliggande spörsmålet om överprövning av vägran att lämna annan myndighet information.

En olikhet i jämförelse med promemorieförslaget är att det i första stycket inte anges vem som skall göra prövningen enligt generalklausulen. Även om det är fråga om en grannlaga uppgift kan det av praktiska skäl knappast vara möjligt att prövningen alltid utförs av myndigheten som sådan, låt vara att beslutsfattandet skulle kunna delegeras till någon särskild befattningshavare inom myndigheten. I många fall, särskilt när det gäller förfrågningar per telefon, måste nämligen prövningen anses vara så enkel att den tjänsteman, som får förfrågningen, kan göra den bedömning som generalklausulen anger.

Att generalklausulen är subsidiär i förhållande till 1 och 2 §§ i detta kapitel framgår av inledningen till 3 §.

Liksom i promemorieförslaget föreslås att generalklausulen inte skall vara tillämplig i fråga om sekretess enligt vissa bestämmelser i lagförslaget. Undantagen, som anges i andra stycket, är i stort sett desamma som i promemorian och avser bl. a. så centrala områden som hälso- och sjukvård och socialvård.

Enligt andra stycket är det vidare en förutsättning för att generalklausulen skall vara tillämplig att det inte strider mot sådan specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga som finns i lag eller förordning. Har t. ex. i lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det givetvis inte i fråga att, när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen i stället.

Enligt 6 § datalagen (1973:289) kan datainspektionen för visst personregister meddela föreskrift om bl. a. utlämnande av uppgift från registret. I paragrafens andra stycke görs dock det förbehållet att sådan föreskrift inte får inskränka myndighets skyldigheter enligt TF. Med hänsyn härtill får det anses stå klart att inspektionen, såvitt gäller förhållandet mellan myndigheter, inte kan meddela förbud mot utlämnande av offentliga uppgifter, om inte förbudet är begränsat till utlämnande på datormedium eller via terminalanslutning eller liknande. Något oklart är däremot, om inspektionen har befogenhet att allmänt reglera flödet av hemliga uppgifter från en myndighets personregister till en annan myndighet. Att föreskrift härom inte får komma i konflikt med sådan specialreglering i lag eller förordning av uppgiftslämnande som nyss har berörts kan inte föranleda något tvivel. Däremot bör hinder inte möta mot en föreskrift som bara innebär att utrymmet för registerföraren att tillämpa generalklausulen i första stycket utesluts eller krymps. En rätt att besluta föreskrifter av detta slag torde, som anförs i promemorian, vara av värde ur integritetsskyddssynpunkt. I klarhetens intresse föreslås en uttrycklig bestämmelse härom. Liksom övriga bestämmelser som innebär begränsningar i generalklausulens tillämplighet har den tagits in i andra stycket.

Till skillnad mot promemorieförslaget innehåller departementsförslaget inte någon föreskrift om skyldighet för myndighet att om möjligt inhämta yttrande från enskild, innan en uppgift som är sekretessbelagd i hans intresse lämnas ut (jfr 2 kap. 7 § tredje stycket promemorieförslaget). En sådan skyldighet är visserligen av värde ur integritetsskyddssynpunkt. Med den utformning som regleringen av sekretessen myndigheter emellan har getts i departementsförslaget synes det dock praktiskt ogenomförbart att myndigheterna i flertalet fall skall höra den enskilde. Givetvis är det ingenting som hindrar en myndighet att i tveksamma fall införskaffa den enskildes synpunkter i utlämnandefrågan. Tvärtom kan detta många gånger vara en naturlig åtgärd för att myndigheten skall kunna få ett fullgott underlag för sin

bedömning av huruvida ett skaderekvisit är uppfyllt. Någon uttrycklig bestämmelse härom behövs emellertid inte.

4 §

Paragrafen innehåller regler om enskilds rätt att förfoga över sekretess som gäller i hans intresse.

Promemorieförslaget: 2 kap. 10 §

Är sekretess föreskriven till förmån för enskild, är det ganska givet att denne själv skall kunna förfoga över sekretessen. I dag följer detta i fråga om handlingssekretess av åtskilliga förbehåll i de enskilda paragraferna i SekrL och i fråga om tystnadsplikt av kravet att röjande skall vara obehörigt. En allmän regel om att sekretess kan efterges genom samtycke av berörd enskild har tagits upp i promemorieförslaget. I bestämmelsen sägs vidare uttryckligen att sekretessen inte gäller gentemot den enskilde själv. Förslaget har allmänt godtagits under remissbehandlingen. Samma regel har tagits in i förevarande paragraf i departementsförslaget. Den har verkan för rätten att lämna sekretessbelagd uppgift både till enskild och till myndighet. Med enskild avses här liksom annars såväl enskild fysisk person som enskild juridisk person. Regelns praktiska betydelse är givetvis störst när det gäller utlämnande till enskilda. Skaderekvisit i sekretessbestämmelserna, särskilda författningsbestämmelser om uppgiftslämnande myndigheter emellan och generalklausulen innebär ju att det oftast finns större möjligheter att lämna ut en uppgift till en myndighet än till en enskild.

Det är i och för sig tänkbart att en enskild, som medger att sekretessbelagd uppgift om honom lämnas ut, kan vara offer för påtryckningar från utomstående, göra sig skyldig till en missbedömning till egen nackdel eller ta skada av den kännedom han själv får. Trots detta bör det inte komma i fråga att annat än i rena undantagsfall genom särskilda föreskrifter frånkänna samtycke från den som skyddas av sekretess rättsverkan. Att myndighet under hänvisning till den enskildes bästa vägrar honom att ta del av uppgifter om sig själv eller att beakta hans samtycke till utlämnande torde i längden medföra större skadeverkningar genom den osäkerhetskänsla som skapas hos den enskilde och den rubbning av förtroendet till myndigheterna som mestadels blir följden. I departementsförslaget liksom i promemorian har undantag från samtyckesregeln föreslagits i ett fall (7 kap. 3 §). Den närmare utformningen av undantagsregeln har berörts i specialmotiveringen till den paragrafen. Det bör vidare framhållas att en myndighet givetvis inte är berättigad att ta hänsyn till ett samtycke som efter vad som framgår saknar giltighet som rättshandling enligt allmänna regler.

Av förevarande paragraf bör framgå att det i den nya sekretesslagen

föreskrivs undantag från paragrafens huvudregel. Denna anges därför gälla under förutsättning att annat inte följer av bestämmelse i den nya sekretesslagen. Paragrafen motsvarar därmed också delvis 2 kap. 16 § promemorieförslaget.

Regeln om verkan av samtycke ger upphov till ett ganska stort antal rättsliga problem. Flertalet av dem måste lösas i praxis med tillämpning av allmänna rättsgrundsatser. Här skall problemen beröras endast översiktligt.

Bestämmelser om rätt för enskild att få del av uppgift som annars är hemlig av hänsyn till honom och föreskrifter om parts rätt till insyn i ärende har nära samband. Detta samband kommer att behandlas under 5 § nedan.

I allmänhet är det den person, om vilken information finns hos en myndighet, som förfogar över sekretessen. Så behöver dock inte alltid vara fallet. Sekretessen kan gälla till förmån också för tredje man, t. ex. någon som har gjort anmälan mot den andre eller som annars kan bli utsatt för hot från denne. I så fall kan inte den som i första hand berörs av uppgifterna utan vidare få kännedom om dem. Och för att sekretessen skall vika i förhållande till utomstående behövs samtycke från båda de nämnda personerna. Motsvarande gäller om en uppgift i annat fall angår mer än en person, t. ex. någon som har sökt hjälp hos socialvården och anhörig till denne.

Ett annat problem är vad som gäller när den till vars förmån sekretessen är uppställd har en legal ställföreträdare. Problemet torde vara mest uttalat när sekretessen avser personliga förhållanden. Tre fall torde kunna urskiljas. I fråga om den som på grund av bristande mognad eller rubbning av själsverksamheten saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan gäller att ställföreträdarens samtycke till utlämnande krävs och är tillräckligt. Beträffande t. ex. ungdomar måste å andra sidan, beroende på ålder och utveckling, vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt. Däremellan ligger de fall då samtycke för utlämnande bör krävas både från den omyndige och hans ställföreträdare. Har omyndig som är i besittning av viss mognad och omdömesförmåga själv lämnat sekretessbelagda uppgifter t. ex. till läkare torde förmyndaren inte med stöd av 4 § kunna göra anspråk på att få kännedom om uppgifterna utan samtycke från myndlingen. (Jfr Welamson, Läkarsekretessen, s. 49 f och JO 1975/76 s. 332.)

Det kan anmärkas att det i 7 kap. 5 § departementsförslaget finns bestämmelser som inskränker rätten för vårdnadshavare att förfoga över en sekretess som gäller till skydd för underårig.

Kan en person själv efterge sekretessen, föreligger inte något hinder mot att hans ombud får ta del av den hemliga uppgiften, förutsatt att uppgiften behövs i en angelägenhet som omfattas av ombudets behörighet. Vanskligare är spörsmålet huruvida det är möjligt att till ett ombud – eller en ställföreträdare – lämna en uppgift, som med stöd av någon undantagsbe-

stämmelse kan undanhållas huvudmannen av hänsyn till denne själv. Då denna fråga har sin största betydelse i förbindelse med handläggningen av mål eller ärenden, behandlas den under 10 §.

Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, s. k. presumerat samtycke får godtas. Ibland framgår av den enskildes beteende och förväntningar att han i viss utsträckning accepterar att en hemlig uppgift vidarebefordras. Det är emellertid att observera att likhetstecken inte kan sättas mellan ett presumerat samtycke och en bedömning att röjande av en uppgift inte kan vara annat än till nytta för den berörde.

Samtycket kan vara partiellt, dels så att det avser endast en viss uppgift i en större informationsmängd, dels så att det riktar sig enbart till en viss adressat. Den som lämnar samtycke till att en enskild får del av hemlig uppgift bör som villkor kunna få kräva att myndigheten ställer upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. En regel om förbehåll i sådana fall föreslås i 9 §. Någon rätt att åstadkomma en sekundär sekretess för myndighet eller offentlig funktionär bör däremot inte tillkomma den enskilde, lika litet som en myndighet kan ställa upp förbehåll som begränsar en annan myndighets rätt att använda uppgiften. Mot förbehåll av denna typ kan riktas invändningar av samma slag som de mot en allmän regel om sekretessens spridning (jfr avsnitt 4.3.3).

Enligt promemorian skall samtycke kunna ges i förväg, med tanke på en kommande situation. Sålunda förordas att t. ex. en försäkringstagare i ett försäkringsavtal skall kunna lämna försäkringsgivaren medgivande att ta del av sjukjournaler i samband med utredning av försäkringsfall. I förhållande till myndigheten skall dock ett sådant samtycke alltid kunna återkallas. Ett samtycke får emellertid enligt promemorian inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos viss myndighet eller tjänsteman.

Några remissinstanser har förordat att den enskildes rätt att disponera över sekretess, som gäller i hans intresse, begränsas till enskilda fall och att generellt samtycke inte skall vara giltigt.

För egen del finner jag inte tillräckliga skäl att frångå promemorieförslaget, som överensstämmer med gällande rätt. Skulle det inträffa att en enskild mer eller mindre avtvingas ett generellt samtycke, kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet. Det måste vidare ankomma på t. ex. försäkringsinspektionen att bevaka att försäkringsvillkor av detta slag inte överskrider gränsen för vad som kan godtas.

En remissinstans har föreslagit att myndighet som lämnar ut sekretessbelagd information skall vara skyldig att underrätta den som uppgiften rör.

För min del vill jag inte förorda en sådan regel. Den föreslagna ordningen är praktiskt ogenomförbar.

Svea hovrätt har anfört att det bör i vart fall övervägas en föreskrift om att kommunikation i regel bör ske innan domstol ändrar dit överklagat sekretessbeslut som gäller uppgift om enskild. Hovrätten anser vidare att ett system med allmänt ombud som motpart till klaganden är värt att överväga i detta sammanhang.

Jag delar hovrättens uppfattning att det kan vara lämpligt att en domstol tar reda på den enskildes åsikt, när det är fråga om utlämnande av uppgift, som är sekretessbelagd i hans intresse. Det gäller naturligtvis särskilt, om prövningen av frågan gäller om ett skaderekvisit är uppfyllt eller inte. Är däremot avgörandet av sekretessfrågan beroende av t. ex. om en uppgift faller inom den ram för sekretessen som anges i en sekretessbestämmelse ter sig den enskildes hörande inte lika motiverat. Mot denna bakgrund har det ansetts lämpligast att inte införa någon regel om kommunikationsskyldighet. Givetvis är det ingenting som hindrar att domstolen hör den enskilde i de fall där detta kan vara av värde för prövningen.

Beträffande frågan om allmänt ombud vill jag erinra om att tanken på en utvidgning av klagorätten till den, som anser sig lida skada genom att allmän handling lämnas ut, avvisades vid antagandet av det nya 2 kap. TF (prop. 1975/76:160 s. 203 f). Skälet härtill var att en sådan utvidgning skulle kunna äventyra vad som ofta har avgörande betydelse, nämligen att prövningen sker snabbt. Ger man inte den berörde enskilde någon klagorätt, är det enligt min mening knappast rimligt att ge ett allmänt ombud rätt att överklaga ett sekretessbeslut eller att uppträda som motpart i överinstans. Den enskildes intresse bör liksom hittills kunna tillräckligt beaktas av överinstansen.

Slutligen har hovrätten väckt en tredje fråga, nämligen huruvida man på sikt bör överväga att genom en skadeståndsreglering försöka förbättra de enskildas rättsställning i sammanhanget. Som hovrätten själv anför är frågan svårbemästrad och avhängig av hur den nya sekretesslagen kommer att tillämpas. Frågan är därför inte mogen att tas upp i detta sammanhang.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om parts rätt till insyn i mål eller ärende.

Gällande rätt: 39 § SekrL, 14 och 15 §§ förvaltningslagen (1971:290) samt 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Promemorieförslaget: 2 kap. 12 § första–tredje styckena

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att part i mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för domstols eller myndighets avgörande. För denna insynsrätt bör också annars gällande sekretess vika i mycket stor omfattning.

I gällande rätt finns bestämmelser som reglerar kollisionen mellan partsinsyn och sekretess dels i 39 § SekrL, dels i 14 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen. Bestämmelserna om vilken hänsyn som skall tas till sekretessintressena har enligt 15 § förvaltningslagen och 19 § förvaltningsprocesslagen motsvarande tillämpning i fråga om kommunikation med part av vad som har tillförts mål eller ärende. Bestämmelserna i SekrL gäller utan begränsning mål och ärende vid domstol eller myndighet men tar å andra sidan sikte endast på hemligt material som är allmän handling. Reglerna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen har däremot ett begränsat tillämpningsområde – bl. a. gäller den förstnämnda lagens regler om partsinsyn och kommunikation endast i ärenden om myndighetsutövning mot enskild – men de anger i gengäld också vilken hänsyn som skall tas till annat hemligt material än allmän handling.

I promemorian anförs att den nya sekretesslagen måste innehålla en bestämmelse om att sekretess i princip viker för parts rätt att – efter kommunikation eller på eget initiativ – ta del av material i mål eller ärende. Det förefaller enligt promemorian också lämpligt att i sekretesslagen så långt möjligt ange vilken begränsning i parts insyn som sekretessintressena trots allt kan tänkas ge upphov till. Bestämmelser i ämnet har tagits upp i 2 kap. 12 § promemorieförslaget.

Regeringsrätten, kammarrätten i Göteborg och SACO/SR har förordat att reglerna om partsinsyn inte tas upp i en ny sekretesslag utan i en ny lag om partsoffentlighet eller i befintlig förfarandelagstiftning.

För egen del vill jag ansluta mig till promemorieförslaget. Det stora flertalet remissinstanser har inte haft någon erinran mot den föreslagna lösningen. Uppenbart är att frågan om sekretessbelagda uppgifter skall lämnas till part är en fråga som har nära samband med övriga sekretessfrågor. Frågan bör därför så långt det är möjligt regleras i den nya sekretesslagen. Departementsförslaget följer därför promemorieförslaget i detta hänseende.

När det gäller vilken omfattning partsinsynen bör ha överensstämmer promemorieförslaget på det stora hela med gällande rätt. Sålunda gäller den föreslagna regeln om partsinsyn bara ärende i den betydelse som begreppet har i TF och förvaltningslagen (prop. 1975/76:160 s. 97). Kompletterande regler om rätt för en person, i annat fall än när han är part i ett mål eller ärende (t. ex. föremål för vård eller behandling på sjukhus eller anstalt) har inte föreslagits i promemorian annat än så till vida att vederbörandes insynsintresse har beaktats vid utformningen av de särskilda sekretessbestämmelserna.

Med några undantag har remissinstanserna godtagit promemorieförslaget i denna del. Inte heller jag har funnit anledning att frångå förslaget i sak.

Vad härefter angår det närmare innehållet i de i 5 § föreslagna bestämmelserna reglerar dessa inte, lika litet som andra paragrafer i kapitlet, myndighets *skyldighet* att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form. I paragrafen

anges endast *att* sekretessen viker för parts rätt till insyn i handläggningen och *hur långt* sekretesskraven efterges. Huruvida part på egen begäran eller efter underrättelse ex officio är berättigad att få del av material i mål eller ärende framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. I 5 § är en sådan rätt förutsatt.

Med hänsyn till vad som sålunda är paragrafens innebörd möter det inte något hinder att i enlighet med promemorieförslaget ge den ett tillämpningsområde inom förvaltningen som är vidare än förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation. Det föreslås att paragrafen skall ta sikte på den rätt som part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet har att bli tillställd eller på egen begäran få ta del av uppgift i målet eller ärendet. "Ärende" gäller oftast – men behöver inte avse – myndighetsutövning mot enskild.

Bestämmelserna i paragrafen om avvägningen mellan partsinsyn och sekretess bygger liksom promemorieförslaget på nuvarande regler härom i SekrL samt i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Eftersom den nya sekretesslagen gäller uppgifter som sådana, vare sig de förekommer i allmänna handlingar, andra handlingar eller annan form, kan regleringen förenklas tekniskt och bli mera överskådlig än f. n. I 14 § förvaltningslagen (43 § förvaltningsprocesslagen) behöver endast första stycket kvarstå, med en hänvisning till förevarande paragraf i sekretesslagen.

Promemorieförslaget innebär att de år 1971 beslutade reglerna i 14 § förvaltningslagen (43 § förvaltningsprocesslagen) om begränsningar i partsinsynen i sak oförändrade har överflyttats till den nya sekretesslagen. Därvid har bl. a. – med viss avvikelse från det synsätt som annars ligger till grund för förslaget – skillnad gjorts mellan utlämnande av handling eller annat redan befintligt material och upplysning om innehållet i materialet. Denna skillnad kan emellertid enligt promemorian framstå som motiverad för att klargöra partsinsynens överordnade karaktär (jfr prop. 1971:30 s. 431).

Den lagtekniska utformningen av promemorieförslagets regler om partsinsyn har kritiserats av Sveriges domareförbund, som anser reglerna svårtillgängliga. Också jag anser att de i möjligaste mån bör göras lättare att förstå. Departementsförslaget har avfattats med beaktande härav.

Första stycket i paragrafen innebär att sekretess för uppgift i regel inte gäller i förhållande till en part i ett mål eller ärende. Liksom enligt 39 § SekrL och 14 § förvaltningslagen (43 § förvaltningsprocesslagen) gäller inte denna princip, om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut.

I fråga om bl. a. begreppen ärende och part kan i första hand hänvisas till förarbetena till förvaltningsrättsreformen (prop. 1971:30 s. 315 f och 441 f).

Bestämmelserna i 14 § förvaltningslagen torde gälla endast pågående ärende. Detta hindrar inte att en rätt till partsinsyn likväl föreligger även sedan ärendet har avslutats. Frågan får liksom hittills avgöras i rättstillämpningen. Hittillsvarande praxis innebär att partsställning i inte ringa omfattning har ansetts stå kvar, även sedan ett ärende har avslutats (jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1975 s. 14 ff).

Bestämmelserna i 14 § förvaltningslagen och deras motsvarighet i förvaltningsprocesslagen innebär att myndighet i undantagsfall kan komma att grunda sitt avgörande på en omständighet om vilken en part inte, eller inte till fullo, har fått kännedom. En sådan begränsning är emellertid främmande för handläggningen vid allmän domstol. Av RB:s bestämmelser följer – direkt eller indirekt – att part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på; därmed dock inte sagt att han skall få till sig utlämnad handling varav omständigheterna framgår. Någon ändring härvidlag bör inte komma i fråga (jfr prop. 1973:30 s. 66). Därför föreslås ett undantag i förevarande paragrafs andra stycke. Undantaget avser såväl de allmänna domstolarna som övriga myndigheter som har att tillämpa RB. Det gäller också den rätt som misstänkt enligt 23 kap. 18 § RB har att ta del av vad som har kommit fram under förundersökning.

Det kan tänkas att föreskrifter som avviker från de i paragrafen föreslagna allmänna bestämmelserna om förhållandet mellan partsinsyn och sekretess kan vara befogade också på andra områden än de nu nämnda. Andra stycket innehåller därför en reservation för vad som kan vara föreskrivet i annan lag än sekretesslagen. Av stycket framgår vidare att dom och beslut liksom hittills alltid får göras tillgängliga för part.

Tredje stycket i förevarande paragraf föreslås innehålla regler om rätt för part att på annat sätt än genom att få del av sekretessbelagt material få den information han behöver för att kunna ta till vara sin rätt. De föreslagna reglerna överensstämmer i sak med bestämmelserna i 2 kap. 12 § andra stycket andra meningen promemorieförslaget.

Gällande rätt innebär att förbehåll får uppställas när handling eller annat primärmaterial lämnas till part eller när uppgift ur materialet delges honom. Särskilda bestämmelser om rätt att ställa upp förbehåll har därför i promemorian föreslagits skola utgöra ett fjärde stycke i 2 kap. 12 § promemorieförslaget. Motsvarande bestämmelser i departementsförslaget tas upp i 10 § i detta kapitel.

6 §

I paragrafen regleras rätten för den som är part i ett rättsligt förfarande att lämna hemliga uppgifter till sitt ombud eller liknande. Paragrafen motsvarar delvis 2 kap. 1 § promemorieförslaget.

Det är självklart att en tystnadspliktig tjänsteman skall ha rätt att utan hinder av tystnadsplikten försvara sig rättsligt mot misstanke eller anklagelse

om brott, tjänsteförseelse eller liknande som kan föranleda någon rättslig påföljd för honom. Hans rätt att lämna hemliga uppgifter till den myndighet, där det rättsliga förfarandet äger rum, regleras i 2 § i detta kapitel. Men han skall också kunna lämna sådana uppgifter till sitt ombud eller biträde i det rättsliga förfarandet eller också till annan enskild, t. ex. legal ställföreträdare för honom. En förutsättning för att sekretessbelagd information skall få lämnas i nu avsedda situationer bör vara att uppgifterna behöver lämnas för att han skall kunna ta till vara sin rätt inför den myndighet där förfarandet äger rum. Paragrafen har utformats i enlighet med det sagda. De rättsliga förfaranden som avses är desamma som omfattas av 2 § första stycket 1 i detta kapitel.

Förevarande paragraf innebär inte att den tystnadspliktige till bemötande av angrepp får röja hemliga uppgifter vid sidan av ett rättsligt förfarande eller förberedelser inför ett sådant förfarande, t. ex. genom att lämna uppgifterna till massmedierna. Reglerna om meddelarfrihet blir avgörande för om sekretessen får brytas på det sättet.

Frågan huruvida en tjänsteman får förfoga över en allmän handling, som han inte på egen hand kan disponera över, regleras inte i paragrafen utan får lösas enligt vanliga regler, t. ex. BrB:s bestämmelser om egenmäktigt förfarande.

7 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess i samband med information i arbetslivet, t. ex. enligt MBL. I första stycket föreskrivs om undantag från sekretessbestämmelser när det är fråga om sådan information. Andra och tredje styckena upptar regler om tystnadsplikt för den som mottar informationen. Andra stycket gäller tystnadsplikt för den som är knuten till den myndighet, som lämnar ut informationen och för den som har fått informationen i egenskap av ledamot i styrelse för arbetstagarorganisation. Tredje stycket innebär en generell begränsning av tystnadsplikten för fackliga företrädare.

Gällande rätt: i fråga om handlingssekretess 19 § andra stycket och 35 § fjärde stycket SekrL samt i fråga om tystnadsplikt 1 kap. 9 § lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg, 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 28 § kungörelsen (1968:104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen

Promemorieförslaget: 2 kap. 13 §

MBL och arbetsmiljölagen är i princip tillämpliga också inom den offentliga sektorn. I de nu nämnda lagarna och i andra författningar finns regler om rätt

för arbetstagarna att få information från arbetsgivaren i olika hänseenden. Inom den offentliga sektorn begränsas emellertid denna rätt till insyn genom föreskrifter om handlingssekretess och tystnadsplikt. Endast på två punkter, 19 och 35 §§ SekrL, finns uttryckliga undantag från handlingssekretessen så att sekretessbelagda handlingar kan lämnas till skyddsombud resp. arbetstagarorganisation. Det i tystnadspliktsbestämmelser vanligen förekommande rekvisitet att uppgift inte får röjas "obehörigen" kan härutöver ge ett visst spelrum för uppgiftslämnande i arbetslivsfrågor.

I promemorian anförs att nuvarande ordning i fråga om rätt till information enligt MBL i viss mån kan ses som ett provisorium i väntan på den nya sekretesslagstiftningen (jfr prop. *1975/76:105* bil. *2* s. *185*). Förhållandet mellan sekretesslagstiftningen och skyddsombudens insynsrätt sägs inte heller vara slutgiltigt löst (jfr prop. 1976/77:149 s. 349). En given utgångspunkt när dessa frågor övervägs är enligt promemorian att offentligt anställda så långt som möjligt skall ha samma rätt till information som andra arbetstagare. Endast sådana särregler sägs kunna godtas som motiveras av de särskilda förhållandena inom den offentliga sektorn. Å andra sidan bör ingenting hindra att man för denna väljer delvis andra lagtekniska lösningar än för arbetslivet i övrigt för att nå ett likartat resultat. Med hänsyn till det samband som finns mellan medbestämmande- och arbetsmiljöfrågorna förordas att om möjligt samma regler i fråga om sekretess skall gälla på båda områdena.

Frågan vilken rätt till insyn arbetstagarna bör ha har enligt promemorian nära samband med sekretessfrågan. Helt uppenbart är att många uppgifter hos arbetsgivaren som är av intresse för de anställda är av det slaget att de inte kan få spridas utan begränsningar. För att de anställda skall kunna ges inblick i arbetsgivarens verksamhet krävs därför ofta att informationen stannar hos dem och inte blir känd för t. ex. arbetsgivarens konkurrenter. Utan tystnadsplikt i sådana fall kan man inte gärna ge de anställda rätt till information. Insynsrätten är på detta sätt kopplad till sekretessfrågan.

För den privata arbetsmarknadens del bygger MBL på tystnadsplikter som förhandlas fram mellan arbetsgivare och anställda eller åläggs av arbetsdomstolen. Nuvarande ordning inom den offentliga sektorn innebär något annat. Här har inte någon sådan civilrättslig reglering lagts till grund för lagstiftningens utformning. I stället har man fallit tillbaka på den offentligrättsliga regleringen genom föreskrifterna om handlingssekretess och tystnadsplikt. Arbetsmiljölagens regler om tystnadsplikt är helt igenom av offentligrättslig natur och ger alltså inget utrymme för avtalsreglering. F. n. finns alltså inget utrymme för avtalade eller av arbetsdomstolen ålagda tystnadsplikter inom den offentliga sektorn. Enligt promemorian finns det anledning att undersöka om det är möjligt att på detta område införa en ordning som liknar den som enligt MBL gäller på den privata arbetsmarknaden.

Enligt 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna

tillförsäkrad bl. a. yttrandefrihet. I samma kapitels 12 § föreskrivs att yttrandefriheten får begränsas genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag enligt bl. a. 8 kap. 7 § första stycket 7 RF. Sistnämnda lagrum innebär att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter angående förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. Av det sagda framgår att föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer skall ses som en begränsning i deras medborgerliga yttrandefrihet och i princip meddelas i lag. Men i och för sig hindrar inte detta att det allmänna med enskild avtalar om tystnadsplikt. Att så är möjligt i förhållande till exempelvis en enskild leverantör torde enligt promemorian vara obestridligt.

De offentliga funktionärernas anställningsförhållande reglerades tidigare genom offentligrättslig normgivning. År 1965 infördes i princip samma avtalsfrihet inom den offentliga sektorn som på den privata arbetsmarknaden. Vissa frågor undantogs emellertid från avtalsområdet. Senare utvidgades det avtalsbara området, men fortfarande bestod ett förbud att avtala i några frågor. Detta förbud upphävdes i samband med arbetsrättsreformen. Fr. o. m. år 1977 kan avtal mellan det allmänna och dess anställda i princip träffas i vilken fråga som helst. Avtalsfriheten begränsas emellertid i den mån avtal skulle strida mot RF, kommunallag eller annan tvingande lagstiftning.

I promemorian erinras om att TK intog den ståndpunkten att RF:s bestämmelser om yttrandefriheten hindrar att tystnadsplikt i offentliga anställningar åläggs genom avtal (SOU 1975:102 s. 159). TK föreslog emellertid att rättsläget skulle förtydligas genom att uttryckliga förbud mot att avtala tystnadsplikt för offentliga funktionärer infördes i stats- och kommunaltjänstemannalagarna, föregångarna till lagen (1976:600) om offentlig anställning (SOU 1975:102 s. 310). Vid tillkomsten av MBL och nyssnämnda lag torde TK:s uppfattning i frågan ha vunnit anslutning (se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 232 och bil. 2 s. 179). Utgångspunkten för ställningstagandena i promemorian är därför att tystnadsplikt för personer, som är i allmän tjänst eller utövar tjänsteplikt och som den nya sekretesslagen föreslås bli tillämplig på (1 kap. 3 § promemorieförslaget), inte kan avtalas utan kräver offentligrättslig normgivning. Denna utgångspunkt har godtagits av remissinstanserna och också jag vill ansluta mig till den.

I och med att det sålunda inte finns något utrymme för avtal om tystnadsplikt för offentliga funktionärer, måste enligt promemorian regleringen av tystnadsplikt i samband med information i arbetslivet lösas på ett delvis annat sätt inom den offentliga sektorn än inom arbetslivet i övrigt. I promemorian anförs att det förefaller lämpligt att ta in den nödvändiga särregleringen för den offentliga sektorn i den nya sekretesslagstiftningen. Denna särreglering bör utformas med utgångspunkt i att MBL och arbetsmiljölagen bör gälla också i allmän verksamhet. I sekretesslagen bör enligt promemorian tas upp endast sådana regler som är nödvändiga till följd av de

särskilda förhållandena inom den offentliga sektorn och det förhållandet att sekretesslagstiftningen, om annat inte föreskrivs, tar över bestämmelserna om rätt till information i medbestämmande- och arbetsmiljölagarna.

Nu angivna utgångspunkter för promemorieförslaget har tagits upp av vissa remissinstanser. Några anser att tystnadspliktsregleringen bör tas upp i annan lag än i en ny sekretesslag. I övrigt har remissinstanserna i allt väsentligt anslutit sig till promemorieförslaget.

Enligt min uppfattning bör en ny sekretesslag så långt det är möjligt reglera alla frågor om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från myndigheter och alltså även frågor om utlämnande av information i arbetslivet. Innehåller den nya sekretesslagen bestämmelser om i vilken utsträckning information skall kunna lämnas i arbetslivet, är det naturligt att lagen upptar också de föreskrifter om tystnadsplikt angående sådan information som behövs. Det kan f. ö. inte komma i fråga att reglera denna fråga i MBL. Inte heller är det lämpligt att införa bestämmelser härom i lagen om offentlig anställning: de tystnadspliktsföreskrifter som behövs bör nämligen vara tillämpliga också på sådana offentliga funktionärer i fråga om vilka nämnda lag inte är tillämplig. Jag delar alltså promemorians uppfattning att den nya sekretesslagen bör innehålla den reglering som krävs. Det kan vara skäl att tillägga att de erfarenheter som efter hand samlas och det fortsatta reformarbetet på arbetsrättens område kan aktualisera en översyn längre fram av den reglering som nu föreslås.

Första stycket

I promemorian erinras om att de problem, som föreskrifterna i MBL om rätt till information avsåg att undanröja, är mindre påfallande inom den offentliga sektorn till följd av principen om allmänna handlingars offentlighet (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 184). Genom att den nya sekretesslagstiftningen i stor utsträckning bygger på skaderekvisit som skall vara uppfyllda för att uppgift inte skall få lämnas ut skapas enligt promemorian ett ökat utrymme för myndigheterna att lämna ut uppgifter till sina anställda och deras fackliga organisationer; det är givet att det oftare innebär mindre risk för skada när en uppgift lämnas ut i sådant fall än när det annars sker. Vidare erinras i promemorian i detta sammanhang om att den nya sekretesslagen föreslås innehålla en generell föreskrift om utlämnande av sekretessbelagd uppgift med förbehåll, som inskränker mottagarens rätt att använda uppgiften (jfr 14 kap. 9 § första stycket departementsförslaget). Denna föreskrift skulle ge större möjligheter än f. n. att låta exempelvis en arbetstagarorganisation ta del av en sekretessbelagd uppgift. Enligt promemorian ger således den nya sekretesslagen ett stort utrymme för information till arbetstagarna inom den offentliga sektorn även utan särskilda regler i ämnet.

Vill man förverkliga principen, att de offentligt anställda skall ha samma rätt till information som de privatanställda, bör man emellertid enligt promemorian gå ytterligare ett steg och införa vissa särskilda regler om

begränsning av annars gällande sekretess. Dessa begränsningar bör göras på de områden inom den offentliga sektorn där förhållandena är jämförbara med dem som råder inom den privata. I promemorian anförs att det alltså främst finns anledning att begränsa sekretessen med hänsyn till skyddet för det allmännas ekonomiska intresse. Skall en sådan begränsning få någon effekt, bör också sekretessen till skydd för enskild som står i affärsförbindelse med det allmänna begränsas i motsvarande mån. Härigenom uppnås samma ordning som inom den privata sektorn. I promemorian förordas därför att sekretess enligt 7 kap. 1–5, 8 och 9 §§ samt 9 kap. 6–8 §§ i promemorieförslaget inte skall utgöra hinder för utlämnande av uppgift enligt MBL eller arbetsmiljölagen. Huruvida en uppgift skall lämnas ut eller inte i det särskilda fallet blir härigenom beroende av samma överväganden som inom det privata näringslivet. Det anses enligt promemorian inte föreligga något behov av att begränsa sekretessen enligt 7 kap. 6 § i promemorieförslaget, eftersom de uppgifter som där avses inte lär omfattas av informationsskyldighet enligt MBL eller arbetsmiljölagen. Ett annat område där jämförbara förhållanden sägs förekomma inom den offentliga och privata sektorn är personalvårdsverksamheten. Med hänsyn härtill förordas att inte heller sekretessen enligt 8 kap. 11 § i promemorieförslaget skall utgöra hinder mot utlämnande av uppgift enligt MBL eller arbetsmiljölagen.

I fråga om ytterligare två föreskrifter i den nya sekretesslagen har i promemorieförslaget undantag gjorts med hänsyn till arbetsmiljölagen. I 19 § andra stycket SekrL föreskrivs ett undantag från handlingssekretessen i ärenden angående arbetarskydd eller arbetstidens reglering eller angående arbetstillstånd för utlänning. Undantaget avser vad "som kan följa av de i nämnda ämnen gällande lagar". Härmed åsyftas en bestämmelse som har funnits i 67 § arbetarskyddskungörelsen (1949:208) och som numera är upptagen i 16 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Enligt denna bestämmelse är tillsynsorgan skyldigt att tillställa skyddsombud avskrift av råd, anvisningar eller annat skriftligt meddelande som har avlåtits till arbetsstället i skyddsfråga. Promemorieförslagets motsvarighet till 19 § SekrL är 9 kap. 2 §.

I promemorieförslaget har tagits upp en bestämmelse som tillåter att uppgift lämnas ut i det fall som anges i 16 § arbetsmiljöförordningen. Bestämmelsen innebär begränsning även av sekretessen enligt 8 kap. 8 § promemorieförslaget, som också avser arbetarskyddsverksamheten men som saknar motsvarighet i gällande rätt. I promemorian har ansetts lämpligt att bestämmelsen förs samman med den som avser den begränsning av sekretessen i övrigt, som påkallas av uppgiftslämnande enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Sveriges industriförbund m. fl. och LRF har ifrågasatt om det är lämpligt att gå så långt som man har gjort i promemorian när det gäller att likställa den offentliga och den privata arbetsmarknaden. De remissinstanser som företräder arbetstagarnas intressen har däremot anslutit sig till förslaget i likhet med de övriga remissinstanser som har berört denna fråga.

De remissinstanser som anser att promemorieförslaget är alltför långtgående har hävdat att myndigheterna har uppgifter just i sin egenskap av myndigheter, ev. med monopolställning, och att detta ger dem en särställning i förhållande till privata arbetsgivare.

För egen del kan jag inte finna att de skäl som några remissinstanser har åberopat är tillräckligt bärkraftiga för att gå ifrån synsättet att den offentliga arbetsmarknaden i princip bör vara likställd med den privata. Visserligen kan en myndighets ställning ibland vara sådan att enskilda personer eller företag måste anlita myndighetens tjänster och därvid lämna uppgifter som bör hållas hemliga. Samma kan emellertid förhållandet vara i fråga om ett privat företag. De sekretessintressen som bör beaktas när det är fråga om att lämna ut information i arbetslivet är därför i många fall desamma, vare sig det rör sig om ett privat företag eller en myndighet. Som framhålls i promemorian innebär den föreslagna regleringen inte att sekretessbelagd information alltid skall lämnas ut utan att utlämnandefrågan skall avgöras på samma sätt inom den offentliga sektorn som på den privata arbetsmarknaden. Jag vill här erinra om de uttalanden som har gjorts i MBL:s förarbeten om den närmare innebörden i arbetstagarsidans rätt till information (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 236 ff, 364 ff, 488 f och 532 samt InU 1975/76:45 s. 36 ff). Jag har alltså inte funnit anledning att gå ifrån promemorieförslaget i sak. Den redaktionella utformningen av första stycket i förslaget har dock jämkats något i förenklingssyfte. Uttrycket "vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud" avser i första hand MBL med dess regler om skyldighet att lämna ut uppgifter i samband med facklig förhandling och om informationsrätt i övrigt och arbetsmiljölagen med dess regler om rätt för skyddsombud att få information. Även annan lagstiftning om rätt för arbetstagarna till information, som lagen om säkerheten på fartyg, omfattas dock av uttrycket.

Avsikten är att första stycket tillämpas i de fall där det är aktuellt att lämna ut där angivna uppgifter och att man inte prövar om skaderekvisiten är uppfyllda i dessa fall.

Första stycket innebär att bestämmelser av det slag som finns i 16 § arbetsmiljöförordningen i fortsättningen skall meddelas i lag, lämpligen i 7 kap. arbetsmiljölagen.

Några remissinstanser har ställt sig frågan vilket förhållande som råder mellan första stycket, å ena sidan, och MBL:s föreskrifter om editionsplikt och primär informationsskyldighet, å andra sidan, när det gäller möjligheterna att få till stånd domstolsprövning av beslut att inte lämna ut information.

Har en myndighet avslagit en begäran från en arbetstagarorganisation att få ut en handling, kan flera olika situationer tänkas. För det första kan myndigheten som skäl för sitt beslut åberopa att handlingen inte är allmän. Talan mot beslutet får i så fall föras genom besvär enligt 15 kap. 7 §, om arbetstagarorganisationen hävdar att handlingen är allmän (jfr 1 kap. 2 §

tredje stycket lagen /1974:371/ om rättegången i arbetstvister /1 kap. 2 § ändrad 1976:581/). Även när framställningen avslås med hänvisning till att handlingen innehåller sekretessbelagd uppgift, förs talan mot beslutet enligt 15 kap. 7 §. Detsamma gäller om myndigheten anser att första stycket inte är tillämpligt på uppgiften i fråga, t. ex. därför att den faller under någon annan sekretessbestämmelse än som sägs där. Grundas avslagsbeslutet på att myndigheten inte har editionsskyldighet enligt 18 § MBL, tillämpas däremot reglerna i lagen om rättegången i arbetstvister. Motsvarande gäller den primära informationsskyldigheten enligt 19 § MBL. Om en myndighet anser att den på grund av sekretess är förhindrad att lämna information enligt 19 § MBL men om vederbörande arbetstagarorganisation är av motsatt uppfattning kan tvisten likaså komma under arbetsdomstolens (eller tingsrätts) prövning enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Det kan tilläggas att liknande situationer som de jag nu har nämnt kan uppkomma redan i dag. De problem som möjligen kan uppstå är därför inte nya.

Andra stycket

Första meningen. Som har framgått av det föregående förutsätter en vidgad rätt till information att tystnadsplikt införs för den som får del av uppgifter som inte bör få spridas utan begränsningar. Frågan om tystnadsplikt för den som får del av i och för sig sekretesskyddad information som lämnas ut enligt MBL eller arbetsmiljölagen måste därför lösas. Den har två aspekter: Hur skall tystnadsplikten åstadkommas? I vilken utsträckning skall en facklig företrädare, som har fått del av sekretessbelagd information få använda denna i sin verksamhet, och i vad mån skall han få föra informationen vidare till andra anställda och till sin fackliga organisation?

Inom den privata sektorn skall facklig företrädares rätt att föra information vidare till andra anställda och till sin lokala eller centrala fackliga organisation vägas mot arbetsgivarens eller annans intresse av att uppgifter hålls hemliga. Avvägning sker genom förhandlingar eller, om enighet inte nås, genom arbetsdomstolens prövning (21 § MBL). Någon begränsning i rätten att föra information vidare till styrelseledamot i lokal eller central arbetstagarorganisation, för vars räkning den facklige företrädaren har fått del av informationen, gäller dock aldrig (22 § MBL). Den tystnadsplikt som gäller för den facklige företrädaren överförs emellertid till styrelseledamoten i sådant fall. 21 och 22 §§ MBL är i princip inte tillämpliga inom den offentliga sektorn. F. n. får en facklig företrädare vid myndighet inte lämna en sekretessbelagd uppgift till andra anställda eller sin fackliga organisation i vidare mån än som generellt är tillåtet.

En ordning med förhandlingar om tystnadsplikt kan, som framgår av det föregående, inte komma i fråga inom den offentliga sektorn, och tystnadsplikt för fackliga företrädare inom den offentliga sektorn måste därför åstadkommas på annat sätt än inom den privata. Som lösning föreslås i

promemorian att man låter den facklige företrädaren som får del av sekretessbelagd information bli bunden av den sekretess som normalt gäller för uppgiften i fråga. Eftersom det förhållandet att sekretessen följer uppgiften är en faktor som skall beaktas vid bedömningen av huruvida skaderekvisit är uppfyllt, får man härigenom enligt promemorian ett ökat utrymme för information till fackliga företrädare inom den offentliga sektorn också när det gäller uppgifter som inte enligt första stycket får lämnas ut till honom utan hinder av sekretess.

En sådan överföring av sekretess till en facklig företrädare anses inte i promemorian strida mot de tankar som ligger bakom medbestämmandelagstiftningen. En motsvarande tystnadsplikt på den privata sektorn kan göras till föremål för förhandling enligt MBL eller prövas av arbetsdomstolen. Inte heller strider denna ordning enligt promemorian mot arbetsmiljölagstiftningen, enligt vilken en motsvarande tystnadsplikt gäller (7 kap. 13 § arbetsmiljölagen). En förutsättning för att en regel om överföring skall vara tillämplig sägs emellertid vara att den som erhåller uppgiften är offentlig funktionär. Detta uttrycks i promemorieförslaget, i anslutning till den arbetsrättsliga terminologin, så att han skall vara arbetstagare vid myndighet. Är den facklige företrädaren inte knuten till myndighet på detta sätt, kan enligt förslaget förbehåll, som inskränker hans rätt att röja eller utnyttja uppgiften, uppställas av den myndighet som lämnar uppgiften.

Den tystnadsplikt för facklig företrädare vid myndighet som föreslås är enligt promemorieförslaget sanktionerad på samma sätt som sekretessen i övrigt enligt den nya sekretesslagen, dvs. främst genom ansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB angående brott mot tystnadsplikt. Detsamma gäller den som har erhållit uppgift med förbehåll.

Promemorieförslaget har i denna del i huvudsak godtagits under remissbehandlingen. På enstaka punkter förekommer dock viss kritik. Enligt SACO/SR:s mening bör det sörjas för att de fackliga företrädarna inom den offentliga sektorn inte i fråga om tillgången till rättslig överprövning blir sämre ställda än inom den privata sektorn. TCO har invänt mot att en facklig företrädare inom den offentliga sektorn till skillnad mot den privata arbetsmarknaden underkastas straff- och skadeståndsrättsligt ansvar.

I likhet med flertalet remissinstanser ansluter jag mig i det väsentliga till promemorieförslaget. De förhållanden som SACO/SR och TCO har berört är konsekvenser av att tystnadsplikten måste åstadkommas genom offentligrättsliga normer och inte genom avtal. Jag biträder alltså promemorieförslaget också i nu berörda hänseenden.

På två punkter i departementsförslaget föreligger emellertid sakliga avvikelser från promemorieförslaget. Den första gäller vilka uppgifter som regeln om överföring av sekretess är tillämplig på. Enligt min mening bör överföring av sekretess för en uppgift förekomma bara om uppgiften lämnas ut med stöd av första stycket.

Den andra avvikelsen gäller den krets av fackliga företrädare till vilken sekretess skall överföras. Enligt promemorieförslaget skall överföring ske,

när en facklig företrädare är arbetstagare hos myndighet, det må vara den myndighet som lämnar ut uppgiften eller någon annan myndighet. För min del anser jag att det inte är lämpligt att en facklig företrädare skall behöva iaktta andra sekretessbestämmelser än dem som han har att följa i sin egenskap av befattningshavare vid en myndighet. Jag föreslår därför att sekretess överförs bara till sådan facklig företrädare som är knuten till just den myndighet som lämnar honom informationen. Vidare vill jag förorda att överföring av sekretess äger rum inte bara när den facklige företrädaren är arbetstagare vid myndigheten utan också när han är knuten till denna på något av de andra sätt som anges i departementsförslagets 1 kap. 7 §.

Förevarande paragraf i departementsförslaget innehåller till skillnad mot 2 kap. 13 § promemorieförslaget inga regler om förbehåll. Sådana regler återfinns i 14 kap. 10 § departementsförslaget. Även i övrigt har gjorts vissa ändringar av redaktionell natur i promemorieförslaget.

Andra meningen. Om något undantag inte görs från de föreslagna bestämmelserna om överföring av sekretess, skulle en facklig företrädare inte kunna lämna sekretessbelagd information vidare till en ledamot i styrelsen för den lokala eller centrala arbetstagarorganisation för vars räkning han har fått del av informationen. En sådan ordning skulle skilja sig radikalt från vad som gäller inom arbetslivet i övrigt. Önskar man förverkliga principen om samma rätt till insyn inom båda sektorerna, måste man därför skapa möjligheter för den facklige företrädaren att lämna uppgift, som omfattas av sekretess eller förbehåll, vidare till styrelseledamot inom organisationen.

Bestämmelserna i 22 § MBL är utformade med utgångspunkt i vad som gäller för den privata sektorn och låter sig inte utan vidare tillämpa också inom den offentliga sektorn. Det kan därför knappast komma i fråga att göra paragrafen tillämplig i fråga om offentligt anställda. En möjlighet som nämns i promemorian är att i lagen om offentlig anställning ta in de föreskrifter som behövs. Dessa föreskrifter har emellertid samband med den nya sekretesslagens bestämmelser. Trots att man i viss mån bryter ramen för den nya sekretesslagen, är det därför enligt promemorian lämpligast att föreskrifter om facklig företrädares rätt att informera styrelsen i sin fackliga organisation tas upp i den nya sekretesslagen. Sådana föreskrifter, utformade efter mönster av 22 § MBL, har därför tagits upp i 2 kap. 13 § tredje stycket promemorieförslaget.

Under remissbehandlingen har inte ifrågasatts annat än att en facklig företrädare skall ha rätt att lämna i och för sig sekretessbelagd information vidare till ledamot i styrelsen för den arbetstagarorganisation, för vars räkning han har fått uppgiften. Också jag ansluter mig till förslaget. Beträffande den fråga om rätten att informera suppleanter i styrelsen, som en remissinstans har tagit upp, avses här ingen avvikelse från vad som gäller enligt 22 § MBL, som ju utgör förebilden för föreskrifterna i sekretesslagen. En förutsättning för att en facklig företrädare skall få informera ledamot i styrelsen för den fackliga organisationen bör vara att han underrättar styrelseledamoten om sekretessen (jfr tredje meningen). Underlåter han att göra detta, har han inte

iakttagit vad som gäller om hans tystnadsplikt och kan fällas till ansvar enligt 20 kap. 3 § BrB. Departementsförslaget har avfattats i enlighet med det anförda. När den facklige företrädaren lämnar sekretessbelagd information vidare till styrelseledamoten skall han givetvis se till att denne får klart för sig att det är fråga om uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Gör han inte vad som ankommer på honom i detta avseende, kan han inte anses ha uppfyllt sin underrättelseskyldighet.

Tredje meningen. Den föreslagna rätten att informera styrelseledamot i facklig organisation kombineras, såsom f. n. gäller inom den privata sektorn, med en tystnadsplikt för styrelseledamoten. Denne binds av tystnadsplikt i samma utsträckning som gäller för den facklige företrädaren. Samma princip gäller enligt MBL. För att styrelseledamoten skall få kännedom om att en viss uppgift omfattas av sekretess eller förbehåll skall, som föreskrivs i tredje stycket, den facklige företrädaren underrätta honom om sekretessen.

Promemorieförslaget innebär att tystnadsplikt som uppkommer genom överföring till facklig företrädare eller genom förbehåll sanktioneras på samma sätt som sekretessen i övrigt enligt den nya sekretesslagen, dvs. främst genom ansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB angående brott mot tystnadsplikt. Innebörden av departementsförslaget är densamma. På en punkt avviker emellertid promemorieförslaget från denna linje, nämligen så till vida att styrelseledamot som får ta emot information enligt den särskilda vidareinformationsregeln undantas. Vid tystnadspliktsbrott av en styrelseledamot föreslås i stället att det skadeståndsrättsliga ansvaret (i detta fall främst för arbetstagarorganisationen) enligt 56 § MBL skall träda in. Motiveringen är att det är olämpligt att för en styrelseledamot ha olika ansvarsregler beroende på om information har lämnats av en offentligt eller en privat anställd företrädare.

Jag finner för min del att det i promemorian angivna skälet inte är tillräckligt starkt för att på den aktuella punkten avvika från den allmänna principen att sekretessen på området skall regleras i offentligrättslig ordning. Vidare bör beaktas att den skillnad mellan den offentliga och den privata sektorn, som enligt promemorian inte bör göras på denna punkt, däremot görs beträffande andra fackliga företrädare än styrelseledamöterna (t. ex. fackliga ombudsmän, s. k. regionala förtroendemän, sakkunniga etc.). Den har f. ö. gjorts även beträffande styrelseledamöterna i det fall att de själva får information när de företräder sin organisation t. ex. i en förhandling med arbetsgivaren. Härtill kommer att det är praktiskt olämpligt att på en enskild punkt åstadkomma en blandning mellan det privaträttsliga och det offentligrättsliga regelsystemet. Det kan t. ex. förorsaka onödiga komplikationer om en och samma tystnadspliktsbrottssituation skall handläggas både i arbetsdomstolen och i tingsrätt. Mot den angivna bakgrunden är jag inte beredd att förorda den särreglering på den punkten som promemorieförslaget innehåller. Även här bör alltså BrB:s ansvarssystem tillämpas.

Tredje stycket

I sin verksamhet som facklig företrädare måste en offentligt anställd rimligen kunna utnyttja en sekretessbelagd uppgift under förutsättning att han inte därigenom röjer den. Detta bör enligt promemorian gälla oavsett om han har inhämtat uppgiften i myndighetens verksamhet eller har fått den enligt lagstiftningen om medbestämmande eller arbetsmiljön. Ett sådant utnyttjande är dock inte tillåtet enligt 1 kap. 2 § 2 i promemorieförslaget, om inte annat särskilt föreskrivs. Med anledning härav ges i tredje stycket i 2 kap. 13 § promemorieförslaget en föreskrift som innebär att sekretess eller förbehåll inte utgör hinder mot att facklig företrädare använder uppgift i sin verksamhet i denna egenskap utan att röja den. Denna föreskrift har inte kommenterats under remissbehandlingen. Den har med en redaktionell jämkning tagits upp i departementsförslaget.

8 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om regeringens möjligheter att ge dispens från sekretessföreskrifterna i den nya lagen.

Gällande rätt: 38 § första stycket SekrL

Promemorieförslaget: 2 kap. 15 §

Det finns ett behov av att i särskilda fall kunna få till stånd undantag från annars föreskriven sekretess. De enskilda sekretessbestämmelserna kan inte utformas så att varje tänkbart behov av utlämnande beaktas. Det har inte ansetts lämpligt att ge myndigheterna i allmänhet en mera skönsmässig befogenhet att i undantagssituationer häva sekretessen; en sådan befogenhet vore dessutom delvis grundlagsstridig. Under sådana förhållanden lär man inte kunna undvara en allmän befogenhet för regeringen att dispensera från sekretessreglerna. – Det har hävdats att det enligt gällande rätt inte skulle vara ett utlämnande i TF:s och SekrL:s mening, när en myndighet som led i sitt arbete ger offentlighet åt en hemlig handling, och att en myndighet inte ens i sin egen informationsverksamhet skulle vara omedelbart bunden av de i sekretesslagen stadgade inskränkningarna (SOU 1966:60 s. 96 och 102). Den nya sekretesslagen är emellertid bindande också i de hänseenden som har nämnts nu. Dess sekretessregler gäller i princip också både inom en myndighet och mellan olika myndigheter. Behovet av en dispensmöjlighet skall ses mot bakgrund också av den ståndpunkt som lagen sålunda intar.

Det är emellertid tydligt att en allmän undantagsbefogenhet bör användas endast med stor restriktivitet, åtminstone när enskilda intressen berörs. I första hand bör önskemålet om att kunna häva sekretessen i situationer som har karaktär av intressekollisioner tillgodoses genom att regeringen i de enskilda sekretessbestämmelserna får rätt att besluta om undantag från sekretessen. Sådana klausuler föreslås i flera fall (se t. ex. 8 kap. 2, 5-7 och 9-11 §§ departementsförslaget). De har såvitt gäller handlingssekretessen stöd i 2 kap. 2 § tredje stycket TF. Genom dessa särskilda regler markeras att

en generell dispensbefogenhet skall utnyttjas endast i mera utpräglade undantagsfall.

Den allmänna bestämmelsen om rätt för regeringen att häva sekretess har tagits in i förevarande paragraf. Att en sådan befogenhet inte står i strid med TF, om den endast innebär beslutanderätt i enskilda fall, har framhållits i prop. 1975/76:160 (s. 114). Däremot är det inte förenligt med 2 kap. 2 § andra stycket TF att regeringen allmänt bemyndigas att genom förordning föreskriva undantag från sekretesslagens regler (nämnda prop. s. 80).

Med tanke på den undantagskaraktär som den generella bestämmelsen om regeringens dispensbefogenhet enligt promemorian bör ha utpekas i promemorieförslaget inte särskilt några ändamål för vilka utlämnande med stöd av regeln kan komma till stånd. Det anges endast att undantag kan beslutas när synnerliga skäl påkallar det. I promemorian diskuteras särskilt utlämnande enligt dispensregeln för angeläget forskningsändamål. Förslaget innebär att någon särskild dispensbefogenhet som avser forskningsändamål inte förordas.

Promemorieförslaget har allmänt godtagits under remissbehandlingen, bortsett från att några remissinstanser har kritiserat frånvaron av en särskild dispensbefogenhet i fråga om forskningsändamål.

För egen del vill jag i korthet beröra möjligheterna över huvud taget enligt sekretesslagen för forskningen att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Är den efterfrågade uppgiften hemlig enligt en sekretessbestämmelse som upptar ett skaderekvisit, torde mycket ofta utlämnande kunna komma till stånd utan beaktansvärd risk för skada. Är mottagaren offentlig institution eller tjänsteman, följer sekretessen uppgiften enligt 13 kap. 3 § i lagen. Enskild forskare kan åläggas tystnadsplikt med stöd av 14 kap. 9 §. Saknas skaderekvisit i sekretessregeln, kan forskningens behov tillgodoses genom särskilda författningsföreskrifter. Forskningen kan i vissa fall tänkas få tillgång till uppgifter också med tillämpning av regeln i 14 kap. 3 § om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter myndigheter emellan. I sista hand kan man falla tillbaka på den i förevarande lagrum föreslagna dispensregeln. Med hänsyn till det anförda delar jag uppfattningen i promemorian att någon speciell dispensbefogenhet i fråga om forskningsändamål inte behövs. Också i övrigt ansluter jag mig till promemorieförslaget; dock förordar jag avvikelser på ett par punkter som berörs i det följande.

Till skillnad från promemorieförslaget innehåller departementsförslaget ingen regel enligt vilken regeringens dispensbefogenhet kan sättas ur spel. Något praktiskt behov av en sådan regel, som i promemorieförslaget har utnyttjats bara i ett enda fall (8 kap. 5 §) kan knappast anses föreligga utan man kan förutsätta att regeringen tillräckligt beaktar sekretessintressena.

Dispensregeln i promemorieförslaget har i departementsförslaget jämkats redaktionellt. Dessutom har införts en erinran om att särskilda dispensregler finns i vissa sekretessbestämmelser.

Av 11 kap. 3 § följer att den i paragrafen föreslagna befogenheten att förordna om dispens tillkommer riksdagsorgan i fråga om uppgift hos

riksdagen eller någon av riksdagens myndigheter.

Att förbehåll kan uppställas när dispensmöjligheten utnyttjas följer av 10 § i detta kapitel.

Regeringsrätten har anmärkt att tvekan kan uppstå huruvida den som har vägrats att få del av en uppgift kan vända sig direkt till regeringen eller först måste besvära sig i vanlig ordning.

Med anledning härav vill jag erinra om vad OSK anförde om sitt förslag till dispensregel (62 § LAH). Enligt kommittén krävde förslaget inte uttryckligen att vanliga besvärsmöjligheter skulle utnyttjas innan dispens begärdes. Det kunde ju vara uppenbart att en handling var hemlig och inte kunde utlämnas vid prövning i ordinär väg. Utlämningsfrågan kunde också vara så brådskande att regeringen borde ha möjlighet att genast pröva frågan. Normalt borde emellertid förutsättas att besvärsmöjligheten hade utnyttjats. Regeringen kunde avslå framställningen om dispens med hänvisning till ordinär klagoväg. Eftersom ny begäran om utlämnande alltid kunde göras vållade det inte problem om klagotiden hade försuttits (SOU 1975:22 s. 295). Promemorieförslaget torde i detta avseende överensstämma med OSK:s förslag. Någon annan ordning är inte heller avsedd att gälla enligt departementsförslaget.

9 och 10 §§

I dessa paragrafer upptas departementsförslagets föreskrifter om förbehåll vid utlämnande av uppgift. I 9 §, som i promemorieförslaget motsvaras av bestämmelser i 2 kap. 10 och 11 §§, finns i första stycket en allmän regel om utlämnande med förbehåll och i andra stycket en bestämmelse om verkan av enskilds samtycke till utlämnande under förutsättning av att förbehåll ställs upp. I 10 § regleras tre mera speciella fall, nämligen förbehåll vid utlämnande med stöd av bestämmelserna om partsinsyn (5 §), vid utlämnande enligt lagstiftning om information i arbetslivet (7 §) samt vid utlämnande enligt dispensbeslut av regeringen (8 §). Motsvarigheter till dessa föreskrifter om förbehåll ingår i promemorieförslagets 2 kap. 12, 13 resp. 15 §.

Gemensamt för de olika fallen är att förbehåll kan uppställas bara när uppgift lämnas till enskild och alltså inte när mottagaren är myndighet.

9 §

Första stycket

I stycket föreslås en allmän regel om förbehåll vid utlämnande av uppgift till enskild.

I 1937 års lag föreskrivs i åtskilliga sekretessbestämmelser (13, 13 a, 14, 16, 18, 19, 19 a, 20 a, 20 b, 25, 25 a, 25 b och 28 §§) att erforderliga förbehåll bör

eller skall göras när handling som är hemlig lämnas ut därför att trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för sekretessintresset. Förbehåll kan gälla t. ex. förbud mot vidarespridning av handlingens innehåll eller mot publicering av namn eller hemliga uppgifter ur handlingen. Föreskrifter om förbehåll finns också i 35 och 39 §§ SekrL.

Genom förbehåll av det nämnda slaget kan enligt promemorian stelhet i sekretessregleringen motverkas och utomståendes informationsbehov tillgodoses i angelägna fall. Att förbehåll ålägger en enskild informationsmottagare en tystnadsplikt sägs knappast inge betänkligheter.

Enligt promemorieförslaget bör förbehållsinstitutet användas som ett medel att eliminera skada eller men som enligt viss sekretessbestämmelse är en förutsättning för att uppgift skall hållas hemlig. Det anförs att det emellertid skulle kunna hävdas att denna begränsade användning av förbehåll gör det omöjligt att i angelägna fall lämna sekretessbelagda uppgifter till någon som står utanför kretsen av myndigheter. Ett definitivt ställningstagande till frågan om förbehållens tillämpningsområde föregås därför i promemorian av en översikt av vilka andra möjligheter som enligt den nya lagen kommer att stå till buds att lämna ut hemlig information i undantagssituationer.

Av kanske störst betydelse i detta hänseende är enligt promemorian den tryckfrihetsrättsliga meddelarfriheten. Denna gör det möjligt för allmänna befattningshavare att inom ett vidsträckt område lämna annars sekretessbelagda uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller i radio och TV. Det är inte någon förutsättning för att meddelarfriheten skall få utnyttjas att det kan ske utan skada för sekretessintresset.

I promemorian anförs vidare att man vid utformningen av sekretessregler som saknar skaderekvisit i de fall då det är påkallat, får behovet av sekretessbelagda uppgifter för enskild forskning och för liknande ändamål tillgodosett genom särskilda föreskrifter. Sådana finns redan i gällande rätt på registersekretessens område och förordas i promemorian också t. ex. som led i regleringen av sjukvårdssekretessen. Är uppgift hemlig enligt bestämmelse som upptar ett skaderekvisit, sägs utlämnande för forskning m. m. i allmänhet kunna ske utan risk för skada, i varje fall om utlämnandet förknippas med sådant villkor som föreslås i promemorieförslagets 2 kap. 11 §.

TF lägger inte hinder i vägen för att regeringen eller riksdagen i särskild sekretessbestämmelse anförtros att pröva fråga om utlämnande av allmän handling efter en lämplighetsbedömning. Denna möjlighet har i promemorieförslaget utnyttjats i flera bestämmelser för att tillgodose intresset av insyn i speciella situationer. Föreskrifter om rätt för regeringen att förordna om undantag från sekretess förekommer i promemorieförslaget både i paragrafer som innehåller skaderekvisit (t. ex. 9 kap. 8 §) och i sådana som saknar rekvisit av denna typ (9 kap. 7 §).

I sista hand kan enligt promemorian ett starkt intresse av att hemlig uppgift lämnas ut tillgodoses genom den regel om rätt för regeringen (riksdagen) att meddela dispens som föreslås i promemorieförslagets 2 kap. 15 § (12 kap. 10 §).

Mot den nu angivna bakgrunden anses det i promemorian inte möta några betänkligheter att ge en regel om verkan av förbehåll i förhållande till enskilda vid utlämnande av uppgift det tidigare angivna, snäva tillämpningsområdet. Regeln bör alltså enligt promemorian kunna utnyttjas endast i fråga om sekretessbestämmelser som innehåller någon form av skaderekvisit, och förbehåll får ställas upp endast om förbehållet behövs och, sammanvägt med andra omständigheter, är tillräckligt för att undanröja en skaderisk som annars skulle utgöra hinder mot utlämnande.

Promemorieförslagets allmänna regel om förbehåll vid utlämnande av uppgift har allmänt lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Också jag anser att promemorieförslaget i sak är lämpligt utformat och har lagt det till grund för avfattningen av första stycket i 9 §.

Som anförs i promemorian får lösningen att se frågan om förbehåll vid utlämnande av uppgift som ett led i skadebedömningen den verkan att enskild kan påkalla att få del av allmän handling med sådant förbehåll. Om förbehållet kan eliminera skaderisken, är nämligen – som framgår av avsnitt 4.3.4 – uppgiften inte hemlig i förhållande till den mottagaren, och allmän handling som upptar uppgiften i fråga skall lämnas ut. Å andra sidan är den som vill ta del av allmän handling inte skyldig att finna sig i ett förbehåll, om uppgifterna i handlingen förbehållet förutan kan lämnas ut utan sådan skaderisk som förutsätts i den aktuella sekretessbestämmelsen. Sistnämnda förhållande framgår av 2 kap. 15 § TF, som berättigar sökande, till vilken allmän handling har lämnats ut med förbehåll, att få saken prövad av domstol.

Inte bara när allmän handling begärs utlämnad utan också när det annars är aktuellt att lämna ut uppgift på vilken en sekretessregel är tillämplig, t. ex. genom muntligt meddelande, är det en sak för myndigheten som sådan att pröva huruvida förbehåll gör att skaderisken bortfaller och att i så fall gentemot den enskilde ställa upp förbehållet.

Förbehåll kan avse begränsning i rätten att lämna uppgift vidare och att utnyttja uppgiften, dvs. de kan träffa samma handlande som är förbjudet i 1 kap. 2–4 §§. Förbehåll kan naturligtvis vara partiellt och gälla t. ex. enbart rätt att offentliggöra den mottagna uppgiften.

I departementsförslaget liksom i promemorieförslaget är det myndigheten som skall ställa upp förbehåll (jfr 15 kap. 6 § departementsförslaget). Vem som på myndighetens vägnar skall uppställa förbehållet får avgöras enligt vad som gäller om arbetsfördelningen inom myndigheten, t. ex. med ledning av myndighetens arbetsordning.

Angående dokumentering av förbehåll hänvisar promemorian till SOU

1975:102 s. 232. Denna fråga tas upp i några remissyttranden, i vilka understryks vikten av att förbehåll dokumenteras, särskilt när förbehållet avser uppgift som lämnas ut muntligen. Enligt min mening kommer det av naturliga skäl i första hand i fråga att ställa upp förbehåll, när uppgifter lämnas ut genom att en handling tillhandahålls. Handlingen kan i så fall förses med en anteckning om förbehållet. Ett annat fall där förbehåll ligger nära till hands är när uppgiftslämnandet sker på så sätt att den som mottar uppgifterna får närvara vid viss verksamhet eller bese föremål eller anläggningar. Förbehållet kan då dokumenteras genom en handling som anger att förbehållet avser de uppgifter som på detta sätt röjs. Däremot lär det mera sällan bli aktuellt att ställa upp förbehåll när uppgifter lämnas ut muntligen, t. ex. per telefon, bl. a. av det skälet att förbehållet skall uppställas av myndigheten som sådan.

Eftersom det enligt min uppfattning mera sällan blir aktuellt att lämna ut uppgifter under förbehåll på annat sätt än genom utlämnande av allmän handling, anser jag det inte vara av behovet påkallat att, som en remissinstans har förordat, införa en särskild besvärsmöjlighet, när uppgift har lämnats ut med förbehåll t. ex. muntligen.

Liksom i promemorieförslaget är i departementsförslaget överträdelse av förbehåll straffbelagt i 20 kap. 3 § BrB.

I fråga om förbehållets verkan i tryckfrihetsrättsligt hänseende kan i första hand hänvisas till bestämmelserna i 7 kap. 3 § första stycket 2 och 3 och 5 § TF (jfr prop. 1975/76:204 s. 160, 161, 171 och 172). I enlighet med vad som förutsattes i prop. 1975/76:204 (s. 172) och vad som gäller enligt lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt föreslås att den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll vid utlämnande av allmän handling eller av uppgift i annan form skall ha giltighet även för meddelanden till pressen, radio m. fl., dvs. den skall ta över meddelarfriheten (16 kap. 1 § 4).

Förbehåll kan bli av vikt bl. a. för möjligheten att lämna massmedierna meddelanden, vilka i och för sig är i konflikt med sådan tystnadsplikt som enligt 16 kap. har företräde framför meddelarfriheten; förutsättningen är dock självfallet att det rör sig om en sekretessbestämmelse med skaderekvisit. Vidare kan det tänkas att en tjänsteman inte vill begagna sin möjlighet att i skydd av meddelarfriheten lämna uppgifter till pressen eller liknande utan föredrar att utverka ett förbehåll från myndigheten för ett meddelande som därigenom inte kränker ett skaderekvisit.

Med anledning av påpekanden under remissbehandlingen har promemorieförslagets allmänna regel om förbehåll jämkats redaktionellt.

Andra stycket

Enligt 4 § kan enskild efterge sekretess som gäller till hans skydd. Den som lämnar samtycke till att en enskild får del av hemlig uppgift bör som villkor

kunna få kräva att myndigheten ställer upp förbehåll som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. En regel av nu angiven innebörd har intagits i andra stycket i 9 §. Naturligtvis kan den enskilde inte genom att lämna ett villkorat samtycke hindra en utomstående från att fritt få del av uppgift, om utlämnande bedöms kunna ske utan konflikt med ett i en sekretessbestämmelse uppställt skaderekvisit. Det är enligt förevarande lagrum inte en förutsättning för förbehållet att sekretessbestämmelsen i fråga innehåller något skaderekvisit. Den enskilde har ju förfoganderätt över all sekretess som gäller till hans skydd med undantag för de fall som är särskilt angivna (7 kap. 3 och 5 §§).

10 §

Gällande rätt innebär att förbehåll får uppställas när handling eller annat primärmaterial lämnas till part eller när uppgift ur materialet delges honom (39 § andra stycket SekrL samt 14 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen). De föreskrifter om förbehåll som föreslås i 9 § är otillräckliga i detta sammanhang. Särskilda bestämmelser om rätt att ställa upp förbehåll i sådana fall intas därför i första stycket som punkt 1.

Bestämmelserna i punkt 1 kompletteras av andra stycket. Som framgår av förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 444) kan det ibland visa sig lämpligt att lämna ut hemligt material eller hemlig upplysning till parts ombud (biträde) eller ställföreträdare i stället för till parten personligen. Hinder möter inte i sådant fall att förbjuda ombudet eller ställföreträdaren att lämna handling eller annat föremål vidare till parten. Däremot kan något förbud att lämna parten muntlig upplysning inte åläggas ombudet eller ställföreträdare, detta med tanke på det förtroendeförhållande som råder mellan ombudet (ställföreträdaren) och huvudmannen. Inte heller kan part hindras att kontakta sitt ombud etc. Bestämmelserna i andra stycket har avfattats i enlighet med denna ståndpunkt (jfr JO:s ämbetsberättelse 1972 s. 312).

I punkt 2 i första stycket föreskrivs om förbehåll när myndighet lämnar ut sekretessbelagd uppgift med stöd av 7 § första stycket, alltså i fall när sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut enligt lagstiftning om information i arbetslivet. Om den som mottar uppgiften är anställd vid myndigheten eller har annan sådan anknytning till denna som sägs i 1 kap. 7 §, är han enligt 14 kap. 7 § andra stycket bunden av tystnadsplikt utan att förbehåll ställs upp. Förbehåll behöver därför användas bara om den som mottar uppgiften inte på detta sätt är knuten till myndigheten. Punkt 2 har avfattats med denna utgångspunkt. När förbehåll ställs upp enligt denna punkt bör det utformas så att den tystnadsplikt som uppkommer i möjligaste mån får samma sakliga innebörd som den sekretess som skall iakttas av en

facklig företrädare som är anställd vid myndigheten i fråga. Med andra ord bör ett riktmärke vara att en facklig företrädare i praktiken får samma tystnadsplikt, oavsett var han är anställd. Särskilt bör det tillses att möjligheterna att sprida den erhållna informationen vidare till medlemmarna i arbetstagarorganisationen blir desamma i båda fallen.

I tredje stycket finns bestämmelser om verkan av att förbehåll ställs upp med stöd av första stycket punkt 2. Bestämmelserna innebär för det första att den som har fått uppgifterna med förbehåll får använda dem i sin verksamhet som företrädare för arbetstagarorganisation eller som skyddsombud eller ledamot i skyddskommitté, om uppgiften inte röjs härigenom. Vidare får den, som för arbetstagarorganisations räkning har fått uppgifter, lämna dessa till ledamot i organisationens styrelse, om han underrättar styrelseledamoten om att uppgiften omfattas av förbehåll. Styrelseledamoten blir i så fall bunden av samma tystnadsplikt som den har som har lämnat honom uppgifterna. Bryter denne mot tystnadsplikten, kan han straffas enligt 20 kap. 3 § BrB.

Enligt fjärde stycket kan regeringen eller riksdagen ge dispens från en sekretessbestämmelse (jfr 8 § i detta kapitel och 11 kap. 3 §) under villkor att förbehåll uppställs. Till skillnad mot vad som föreslås i promemorian kan sådant villkor föreskrivas också när regeringen (riksdagen) utnyttjar dispensbefogenhet enligt särskild sekretessbestämmelse (t. ex. 8 kap. 6 §). Att uttryckligen föreskriva att den myndighet som sedan lämnar ut uppgiften skall iaktta villkoren har inte ansetts nödvändigt.

15 kap. Bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m. m.

I detta kapitel finns bl. a. bestämmelser som på olika punkter kompletterar TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet.

I 1 och 2 §§ finns sålunda bestämmelser om registrering av allmänna handlingar. Som komplement till 2 kap. 16 § TF tas i 3 § upp bestämmelser om hemligstämpling av allmänna handlingar. Föreskrift om myndighets upplysningsplikt gentemot allmänheten lämnas i 4 §. I 5 § finns en motsvarande föreskrift om myndigheters skyldighet att tillhandagå varandra med uppgifter. Vissa bestämmelser om förfarandet vid prövningen av frågan om utlämnande av allmän handling lämnas i 6 §. I 7 och 8 §§ ges regler om besvär. Bestämmelserna i detta kapitel gäller även för de med myndigheter jämställda organ som anges i 1 kap. 8 §.

1 och 2 §§

I dessa paragrafer lämnas bestämmelser om bl. a. myndighets skyldighet att registrera allmänna handlingar i vissa fall och om vad register skall innehålla.

Gällande rätt: generella regler saknas f. n.

Promemorieförslaget: 13 kap. 4 och 5 §§

Reglerna i 2 kap. TF innebär en rätt för envar att ta del av sådana allmänna handlingar som inte är att bedöma som hemliga. Reglernas praktiska tillämpning förutsätter att den som begär att få ta del av en handling kan lämna sådana uppgifter om handlingen att myndigheten kan identifiera den. Många gånger fordras härför att det finns tillgång till någon form av register eller diarium över myndighetens handlingar. Ett register fyller också den funktionen att allmänheten därigenom kan få vetskap om att en viss handling över huvud taget existerar. Hos de flesta myndigheter förekommer i dag också någon sorts registrering av allmänna handlingar. Detta är i regel nödvändigt redan av hänsyn till myndighetens egen verksamhet. Varken i TF eller i annan lag finns det emellertid regler som generellt föreskriver skyldighet för myndighet att föra register. Däremot finns regler i ämnet av mer begränsad räckvidd intagna i instruktioner och andra liknande författningar.

För att offentlighetsprincipen praktiskt sett skall kunna fungera på det sätt som är avsett i TF är det alltså nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. Det är emellertid av stor betydelse inte bara att handlingar registreras eller ordnas så att möjlighet finns till överblick utan också hur registreringen eller de andra åtgärderna utformas. Genom det utredningsarbete som har bedrivits på området anser jag att det finns underlag för att nu lägga fast vissa allmänna riktlinjer i ämnet. Med hänsyn till frågans vikt anser jag att riksdagen bör beredas tillfälle att genom lag besluta om dessa riktlinjer.

Reglerna bör syfta till att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Detta kan i vissa fall komma att innebära krav på längre gående registreringsåtgärder eller andra åtgärder än som är motiverat från rent administrativa utgångspunkter. När det gäller registrering av handlingar måste vidare en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att registret förs med tillräcklig utförlighet och å andra sidan att det förs på sådant sätt att det kan hållas allmänt tillgängligt. I enlighet med det anförda har i 1 och 2 §§ tagits in regler bl. a. om registrering av allmänna handlingar och om sättet härför. I 1 § fastslås skyldigheten att föra register eller vidta åtgärder med samma syfte. Vidare föreskrivs vissa undantag från denna skyldighet. I 2 § ges närmare regler om vad register skall innehålla.

1 §

I enlighet med vad som nyss har sagts föreskrivs i denna paragrafs första stycke, som i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelse i promemorian, skyldighet för myndighet att i vissa fall registrera allmänna

handlingar hos myndigheten. Från offentlighetssynpunkt är det givetvis av vikt att registrering av handling sker utan dröjsmål så snart en handling har kommit in eller upprättats. Bestämmelsen har också avfattats så att detta har kommit till klart uttryck.

Som redan har berörts är det inte nödvändigt att alltid upprätthålla kravet på registrering för att säkerställa allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Syftet kan uppnås också på det sättet att myndigheten håller handlingarna så ordnade att den utomstående själv kan skaffa sig en överblick över dem. En förutsättning för att detta förfarande skall kunna användas är givetvis att handlingarna är offentliga. I enlighet härmed har i paragrafen föreskrivits att myndighet i fråga om handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får underlåta registrering om den i stället håller handlingarna så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats.

Promemorieförslaget har i denna del i allmänhet tagits emot positivt av remissinstanserna. Några remissinstanser, däribland riksförsäkringsverket, har dock ställt sig kritiska till förslaget att allmänna handlingar som omfattas av sekretess i regel alltid skall registreras. Kritiken har gällt bl. a. handlingar inom socialvården eller hos försäkringskassorna. Det har ansetts föra för långt och vara för tidskrävande att registrera den stora mängd hemliga handlingar som förekommer inom de nämnda områdena. Enligt dessa remissinstanser borde det vara tillräckligt att handlingarna tillförs resp. personakt eller försäkringsakt. Därmed borde kravet på handlingarnas lättillgänglighet vara uppfyllt.

Såsom nyss har sagts kan allmänhetens tillgång till allmänna handlingar många gånger tillgodoses genom att handlingarna hålls så ordnade att möjlighet till överblick finns. Handlingarna kan ju lämnas till den utomstående ordnade i en akt eller på annat sätt. Att tillämpa detta förfarande också i fråga om allmänna handlingar som är hemliga låter sig naturligtvis inte göras. Någon annan möjlighet att ge överblick än genom registrering står inte till buds. Jag har därför inte ansett mig kunna gå ifrån det i promemorian upptagna förslaget att allmänna handlingar som är hemliga skall registreras. På denna registrering behöver självfallet inte alltför höga krav ställas. Det kan många gånger vara fullt tillräckligt att erforderliga anteckningar görs t. ex. på omslaget till den akt där handlingarna förvaras, på ett dagboksblad eller på liknande innehållsförteckning till akten. Vissa möjligheter till undantag från registreringsskyldigheten föreslås dessutom i paragrafens andra stycke. Därmed torde de praktiska svårigheter som bestämmelsen kan ge upphov till kunna bemästras.

När det gäller allmänna handlingar som inte är hemliga innebär bestämmelsen att det föreligger valfrihet mellan att registrera handlingarna och att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. Det ankommer på den enskilda myndigheten att

avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra. Bestämmelsen hindrar t. ex. inte att den handling som initierar ett ärende registreras medan övriga handlingar i ärendet ordnas så att deras existens utan omgång kan fastställas.

Bestämmelsen i första stycket ger myndigheterna en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Den innebär inte något krav på central registrering, något som ett par remissinstanser har framfört önskemål om. En sådan ordning skulle inom många myndigheter framstå som onödigt arbetskrävande utan att ge nämnvärda fördelar. Bestämmelsen ålägger inte heller myndigheterna att föra en daglig lista över inkomna handlingar. Även ett sådant krav, som har haft förespråkare under remissbehandlingen, skulle för många myndigheter framstå som onödigt. Å andra sidan hindrar bestämmelsen givetvis inte att registreringen utformas så att de nu berörda önskemålen tillgodoses. Liksom hittills står det myndigheterna fritt att föra speciella register, t. ex. för viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. I formellt hänseende ställs således inga krav på registreringen. Det är alltså, som jag nyss har sagt, fullt tillräckligt om handlingarna i tidsföljd antecknas på ett aktomslag eller på ett särskilt dagboksblad eller liknande. De regler om vad ett register skall innehålla, som lämnas i 2 §, anger bara ett minimikrav som måste uppfyllas för att möjligheterna till insyn skall tillgodoses. Självfallet står det myndighet fritt att vid sidan härav föra de ytterligare register som är nödvändiga för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt.

Huvudregeln i paragrafens första stycke är inte undantagslös. I likhet med vad som har föreslagits i promemorian är vissa handlingar generellt undantagna. Enligt promemorieförslaget gäller huvudregeln inte allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Därmed avses bl. a. inkommande handlingar av typ pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet. Några remissinstanser är kritiska mot förslagets lydelse i denna del. JK framhåller t. ex. att den föreslagna formuleringen knappast täcker alla de handlingar av olika slag som det ibland måste anses obehövligt att bevara. Att undantaget från huvudregeln knyts till handlingar som är av ringa betydelse för myndigheten kritiseras också av statens personalnämnd. Nämnden framhåller därvid att också sådana handlingar kan ha betydelse från offentlighetssynpunkt och registreringsskyldigheten bör därför inte avgöras bara med hänsyn till myndighetens verksamhet.

Med tanke på de mångskiftande förhållanden som bestämmelsen avser har jag för min del funnit att det är mest ändamålsenligt att en handlings betydelse för myndighetens verksamhet tas till utgångspunkt när det gäller att bedöma huruvida huvudregeln skall tillämpas eller ej. Att en handling, som saknar betydelse för myndighetens verksamhet, ändå har ett intresse

från offentlighetssynpunkt medför alltså inte att handlingen måste registreras eller på annat sätt hållas lättillgänglig. Vilka handlingar, utöver de handlingar som anges i promemorian, som kan sägas vara av ringa betydelse måste givetvis avgöras från fall till fall. Rent allmänt vill jag dock säga att också statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden i allmänhet bör kunna undantas från huvudregeln. Vidare bör enligt min mening anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer in från enskilda i regel vara undantagna från huvudregeln.

Ett par remissinstanser har framhållit att praktiska svårigheter ibland kan komma att uppstå när det gäller att avgöra vilka handlingar som till följd av sekretess måste registreras. Detta gäller enligt dessa instanser särskilt för handlingar vars hemlighållande är beroende av huruvida ett skaderekvisit är uppfyllt. Den personal som har hand om diarieföring och registrering torde nämligen inte ha möjlighet att alltid rätt bedöma sekretessfrågan.

De svårigheter som kan uppstå i detta hänseende får självfallet inte underskattas. Den sekretessbedömning som i sammanhanget måste ske, kan emellertid göras ganska schematisk. Vid skadebedömningen får man alltså utgå från om handlingen innehåller uppgifter av det slaget att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom den aktuella sekretessbestämmelsen. Vidare får eventuella svårigheter förebyggas genom att den personal som handhar registrering ges erforderlig utbildning.

I fråga om handlingar som förekommer i stor mängd hos en myndighet kan det från kostnads- eller arbetssynpunkt ibland vara nödvändigt att göra ytterligare avsteg från huvudregeln. I promemorian föreslås därför i paragrafens andra stycke en regel som ger regeringen möjlighet att för viss myndighet föreskriva undantag från skyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar som hos myndighet förekommer i betydande omfattning och som är av ringa intresse för allmänheten. Några remissinstanser har i denna del framhållit behovet av att dispens ges inom det egna verksamhetsområdet. Enligt dessa instanser skulle dispens således behöva meddelas beträffande t. ex. sjukanmälningar, inkomstuppgifter, läkarintyg m. fl. handlingar som i stor mängd kommer in till försäkringskassorna, statistiska primäruppgifter som kommer in till statistiska centralbyrån m. fl. myndigheter, vissa import- och exportlicenser hos tullverket samt självdeklarationer.

Det är uppenbart att det hos en del myndigheter kan finnas ett klart behov av undantag från bestämmelsen i paragrafens första stycke från de synpunkter som jag nyss har nämnt. I fråga om t. ex. en del av de handlingstyper som har omnämnts av remissinstanserna skulle registreringsskyldigheten bli utomordentligt betungande för myndigheten. Undantagsregeln har därför i departementsförslaget fått en något större räckvidd. Enbart det förhållandet att antalet handlingar är stort och registreringsskyldigheten därför kan bli betungande bör dock inte vara helt avgörande. Mot de vinster i

kostnader och arbete som kan göras måste vägas intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet. Detta har i bestämmelsen kommit till uttryck i att särskilda skäl krävs för att undantag skall kunna föreskrivas.

2 §

Om registrering enligt 1 § första stycket skall fylla sitt syfte måste den vara så utförlig att den registrerade handlingen utan svårighet kan identifieras. Å andra sidan får de anteckningar som görs i diariet eller registret inte leda till att en sekretesskyddad handlings innehåll röjs. För att fylla sitt syfte måste ju registret kunna hållas allmänt tillgängligt. I promemorieförslaget har uppställts vissa minimikrav när det gäller vad som skall antecknas i ett register. Reglerna härom har tagits in i förevarande paragraf.

I paragrafens första stycke föreskrivs sålunda att det beträffande handling som registreras enligt 1 § skall av registret framgå: datum, då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör. Jag vill här påpeka att skyldigheten att anteckna diarienummer eller annan beteckning självfallet endast gäller ifall myndigheten har åsatt handlingen sådant nummer eller liknande beteckning. Man behöver alltså inte tillskapa ett system med diarienumrering bara för att tillgodose denna bestämmelse. När det gäller att ange vad handlingen rör får detta inte tolkas så att registret skall utvisa innehållet i varje enskild skrivelse i ett ärende. Det räcker här givetvis med att det i registret eller på dagboksbladet finns en ärendemening som visar vad ärendet handlar om. De enskilda handlingarna kan sedan, som är brukligt, anges med enbart t. ex. "ansökan" eller dylikt.

Som nyss har sagts ligger det i sakens natur att ett register eller diarium skall kunna hållas allmänt tillgängligt. Annars skulle ju syftet med registreringsskyldigheten inte uppnås. Å andra sidan kan det inte bortses från att sekretessen i vissa fall skulle komma att bli illusorisk om ett register alltid måste innehålla de uppgifter om en handling som jag nyss har angett. Beträffande flertalet handlingar torde det förhålla sig så att nödvändiga identifieringsuppgifter kan tillföras register utan risk för att ett sekretesskyddat intresse skadas. Uppenbart är dock att en uppgift om vem som har gett in en handling eller om vad handlingen rör i vissa fall kan behöva hemlighållas av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse. I likhet med vad som har föreslagits i promemorian föreskrivs därför i paragrafens andra stycke att uppgift som rör en handlings avsändare, ingivare eller mottagare eller dess innehåll skall utelämnas eller särskiljas om det behövs av sekretesskäl. Därigenom kan registret i övriga delar hållas allmänt tillgängligt. Vid prövningen av om vissa uppgifter sålunda skall utelämnas har myndigheten att tillämpa de materiella sekretessreglerna i lagen.

En särskild fråga, som har berörts av rikspolisstyrelsen, är hur man skall förfara med sådana handlingar vilkas blotta existens måste hållas hemliga. Rikspolisstyrelsen har därvid pekat på behovet av att i vissa fall kunna föra s. k. hemliga diarier. Med anledning härav vill jag framhålla att ett registers karaktär av offentlig eller hemlig handling liksom hittills får bedömas med hänsyn till registrets innehåll. Jag anser mig dock kunna utgå från att de obligatoriska uppgifterna i ett register, dvs. uppgifterna enligt första stycket 1 och 2 praktiskt taget aldrig kommer att omfattas av sekretess. Bestämmelserna i denna paragraf utgör alltså en garanti mot att existensen av en sekretessbelagd handling hålls hemlig, låt vara att de uppgifter som står att finna i ett register kan vara begränsade. Möjligheten att påkalla prövning huruvida viss allmän handling kan lämnas ut eller inte står därmed i vart fall öppen.

Det kan inte uteslutas att tillämpningen av bestämmelserna i 2 § andra stycket inom vissa områden eller beträffade vissa slag av handlingar kan leda till öppna register som beträffande alla eller flertalet handlingar skulle komma att innehålla endast de obligatoriska uppgifterna om handlings datum och diarienummer. Ett sådant register skulle tvinga myndigheten till en omfattande dubbelregistrering samtidigt som det öppna registret för den utomstående skulle vara av föga värde. I 2 § tredje stycket ges därför möjlighet till undantag från paragrafens andra stycke, om föreskriften där skulle omfatta flertalet i ett visst register upptagna handlingar. Enligt bestämmelsen skall det ankomma på regeringen att i förordning bestämma om undantag beträffande visst register.

Medges undantag från 2 § andra stycket gäller i stället huvudregeln i paragrafens första stycke. Frågan i vad mån registret helt eller delvis skall hållas hemligt får på sedvanligt sätt bedömas med hänsyn till registrets innehåll.

3 §

Paragrafen upptar bestämmelser om hemligstämpling av allmän handling.

Gällande rätt: 2 kap. 16 § TF och 40 c § SekrL

Promemorieförslaget: 13 kap. 7 §

Enligt 2 kap. 16 § TF gäller att anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras bara på handling som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket samma kapitel. Tillämplig bestämmelse skall härvid anges på handlingen. I övrigt saknas regler i ämnet i TF. Vid tillkomsten av det nuvarande 2 kap. TF anfördes att de mer detaljbetonade inslagen i den tidigare grundlagsregleringen (2 kap. 14 § TF i dess lydelse före den 1 januari 1978) borde föras över från TF till den nya sekretesslagen (jfr prop.

1975/76:160 s. 209 f). I sak bedömdes reglerna i TF som lämpliga. I avvaktan på den nya lagen har, på grundval av förslag i promemorian, i 40 c § SekrL införts bestämmelser om s. k. enkel och kvalificerad hemligstämpling, som väsentligen motsvarar tidigare regler i ämnet i 2 kap. 14 § TF (prop. 1977/78:38, KU 1977/78:19, rskr 1977/78:77). Bestämmelserna i 40 c § SekrL överensstämmer, efter en mindre redaktionell jämkning, med promemorieförslaget.

Vid remissbehandlingen har promemorieförslaget genomgående godtagits eller lämnats utan erinran. Från några håll har dock vissa mindre kompletteringar förordats. Enligt min mening saknas skäl att ändra eller utöka den reglering som nu gäller enligt 40 c § SekrL. Bestämmelserna där har därför utan ändring i sak tagits in i förevarande paragraf. I fråga om paragrafens närmare innebörd får jag hänvisa till vad jag har anfört i prop. 1977/78:38.

4 och 5 §§

I dessa paragrafer lämnas bestämmelser om myndigheternas upplysningsskyldighet gentemot allmänheten och om myndigheternas skyldighet att tillhandagå varandra med uppgifter.

Gällande rätt: servicecirkuläret (1972:406, omtryckt 1973:794) till statsmyndigheterna och 4 § allmänna verksstadgan (1965:600, 4 § ändrad senast 1977:602)

Promemorieförslaget: 13 kap. 2 och 3 §§

Enligt servicecirkuläret för de statliga myndigheterna skall dessa myndigheter, i den mån det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång, lämna upplysningar om innehållet i handlingar som är allmänt tillgängliga. I lämplig utsträckning skall myndighet också i övrigt gå allmänheten till handa med upplysningar som rör myndighetens verksamhetsområde.

Det får anses vara av värde att det i den nya sekretesslagen slås fast att myndigheterna har viss skyldighet att tillhandagå allmänheten med upplysningar om innehållet i handlingar som finns hos dem. Den reglering i ämnet som f. n. finns i servicecirkuläret synes i sak väl ägnad att överföras till den nya lagen. I 4 §, som överensstämmer med motsvarande bestämmelse i promemorieförslaget, föreskrivs således att myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Föreskriften är tillämplig inte bara på statliga utan också på kommunala myndigheter. Även sådana med myndigheter jämställda organ som anges i 1 kap. 8 § har att tillämpa bestämmelsen i fråga om handlingar som där är att anse som allmänna.

Flertalet remissinstanser som har yttrat sig över förslaget har ställt sig positiva till detta. Från kommunalt håll har inte rests några invändningar mot

att upplysningsskyldigheten utvidgas till att avse även kommunala myndigheter. Under remissbehandlingen har det satts i fråga om inte bestämmelsen borde utvidgas till att avse också annan information än sådan som finns i allmänna handlingar. Som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1) anser jag att en bestämmelse i ämnet i sekretesslagen bör inskränka sig till att gälla allmänna handlingar. Någon bestämmelse om skyldighet för myndighet att i övrigt lämna upplysningar till enskild föreslås alltså inte.

På vilket sätt en begäran skall besvaras av myndigheten får avgöras med hänsyn till omständigheterna, bl. a. det sätt varpå begäran har gjorts. Jag vill i sammanhanget framhålla att bestämmelsen inte ger den enskilde någon ovillkorlig rätt till skriftligt svar. Bestämmelsen utgör alltså inte hinder mot föreskrifter som innebär att skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift. Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas reglerna om bevis av olika slag enligt expeditionskungörelsen (1964:618, omtryckt 1976:383, ändrad senast 1978:718).

Den föreslagna bestämmelsen i 4 § gör att vissa jämkningar måste företas i servicecirkuläret.

Enligt 4 § allmänna verksstadgan skall myndighet på begäran tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. Myndighet har vidare rätt att av andra myndigheter få de upplysningar och det biträde som behövs för dess verksamhet och som kan lämnas av myndigheterna. Bestämmelserna i verksstadgan gäller formellt bara statsmyndigheter. De får emellertid anses ge uttryck för den självklara principen att alla myndigheter skall samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske (jfr 47 § 1809 års RF).

I promemorian föreslås en allmän regel rörande informationsutbytet myndigheter emellan. Den föreslagna regeln har inte mött någon kritik under remissbehandlingen. Den har utan ändring tagits in i 5 § departementsförslaget.

Informationsskyldigheten enligt 5 § är, liksom motsvarande skyldighet enligt 4 §, givetvis inte undantagslös. Sekretesslagens regler är ju avsedda att i princip reglera också uppgiftslämnandet myndigheter emellan. Reservation har därför gjorts för vad som följer av bestämmelse om sekretess eller arbetets behöriga gång. Bestämmelserna i 4 och 5 §§ skiljer sig därigenom att informationsskyldigheten enligt 5 § är mer vidsträckt. Den omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgift ur allmän handling. Anmärkas bör också att en ännu längre gående uppgiftsskyldighet gentemot annan myndighet i vissa fall kan följa av särskilda föreskrifter (jfr 14 kap. 1 §).

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem inom en myndighet som prövar frågan om utlämnande av allmän handling.

Gällande rätt: 2 kap. 14 § TF och 40 a § SekrL

Promemorieförslaget: 13 kap. 6 §

Enligt 2 kap. 14 § TF skall begäran att få ta del av allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Huvudregeln är vidare att begäran prövas av den myndigheten. Motsvarande bestämmelser fanns före den 1 januari 1978 i 2 kap. 9 § TF. I andra stycket till detta lagrum fanns ytterligare regler rörande hur beslut i utlämnandefråga skulle fattas inom myndigheten. I prop. 1975/76:160 (s. 194) förordades att dessa bestämmelser i TF skulle föras över till författning på lägre nivå. På grund härav infördes under hösten 1977, efter mönster av vad som föreslås i promemorian, i 40 a § SekrL bestämmelser motsvarande dem som tidigare fanns i 2 kap. 9 § andra stycket TF (prop. 1977/78:38, KU 1977/78:19, rskr 1977/78:77). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1978.

I paragrafens första stycke, som överensstämmer med 40 a § första stycket SekrL, erinras om vad som gäller enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF.

Paragrafens andra stycke överensstämmer med ett par mindre redaktionella jämkningar med 40 a § andra stycket SekrL.

Bestämmelserna i 6 § avser enbart frågan om utlämnande av allmän handling till enskild. Någon motsvarande reglering i lag av frågan om utlämnande till myndighet anser jag inte nödvändig.

Med anledning av de synpunkter på promemorieförslaget som har förts fram under remissbehandlingen vill jag framhålla att bestämmelsen i paragrafens andra stycke bara avser att reglera frågan om vem inom en myndighet som i första hand har att pröva frågan om utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF, varom erinras i paragrafens första stycke, är det ytterst myndigheten som beslutar i frågan. Andra stycket innebär givetvis inte att grundlagsreglerna frångås.

7 §

Denna paragraf innehåller regler om besvär.

Gällande rätt: 2 kap. 15 § TF och 40 b § SekrL

Promemorieförslaget: 13 kap. 8 §

I paragrafen upptas – i anslutning till 2 kap. 15 § TF – vissa kompletterande bestämmelser om enskilds rätt att föra talan mot beslut som rör utlämnande av handling. Bestämmelser med samma innehåll finns sedan den 1 januari 1978 i 40 b § SekrL (prop. 1977/78:38, KU 1977/78:19, rskr 1977/78:77). Frågan om i vilken ordning tvist mellan myndigheter skall avgöras regleras i 8 §.

Grundläggande regler om fullföljd av talan mot myndighets beslut i ärenden angående utbekommande av allmän handling finns i 2 kap. 15 § TF. Enligt detta stadgande får i princip varje beslut överklagas om det innebär att begäran att få ta del av handling avslås eller att handlingen lämnas ut med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den. Rätt att föra talan tillkommer bara den som har begärt att få ta del av handlingen. Den som anser sig bli lidande på att en handling lämnas ut kan däremot inte överklaga beslut om utlämnande. Vissa undantag i fullföljdsrätten föreligger. Talan får inte föras mot beslut av riksdagen eller regeringen. Av 11 kap. 1 § RF följer vidare att högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden inte kan överklagas.

Beträffande instansordningen ges i 2 kap. 15 § TF inga andra föreskrifter än att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol. I fråga om rätten att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen hänvisas till vad som är särskilt föreskrivet (2 kap. 15 § tredje stycket TF).

På grundval av promemorieförslaget har i 40 b § SekrL tagits in de kompletterande bestämmelser om instansordning m. m. som behövs. Dessa bestämmelser bygger väsentligen på OSK:s förslag om en enhetlig besvärsordning och innebär att kammarrätt genomgående är andra instans.

Promemorieförslagets 13 kap. 8 § innehåller i första stycket bl. a. huvudregeln att talan skall föras i kammarrätt. I andra stycket ges regler om talan mot allmän domstols beslut. I tredje stycket undantas bl. a. beslut av riksdagen från paragrafens tillämpningsområde. I paragrafens fjärde stycke erinras om föreskrifterna i 2 kap. 15 § TF om talan mot beslut av statsråd. I femte stycket erinras om att särskilda föreskrifter gäller för talan mot beslut av myndighet under riksdagen (jfr prop. 1975/76:160 s. 205).

Flertalet remissinstanser har godtagit förslaget eller lämnat det utan erinran. I flera yttranden har dock förordats ändringar eller tillägg.

Från några håll har framförts att också den som anser sig bli lidande av ett utlämnande borde ha möjlighet att överklaga. Enligt den ordning som hittills har gällt är det bara sökanden som har klagorätt. Tanken på en utvidgning av klagorätten till att gälla andra än sökanden avvisades vid antagandet av det nya 2 kap. TF (prop. 1975/76:160 s. 203 f). De skäl som då anfördes är enligt min mening fortfarande bärande. Samma skäl talar också starkt mot regeringsrättens och Svea hovrätts förslag under remissbehandlingen om att ett system med ett allmänt ombud som motpart till klaganden tillskapas vid frågans prövning i domstol. En remissinstans har föreslagit att klagorätten utvidgas till att avse också muntligt utlämnande. För egen del vill jag dock inte förorda en sådan utvidgning. Behovet härav torde vara begränsat och den föreslagna ordningen torde vara behäftad med betydande principiella och praktiska svårigheter.

En remissinstans har tagit upp frågan om inte myndighets beslut att inte

hemligstämpla handling bör kunna överklagas. Som jag har framhållit i prop. 1977/78:38 (s. 39 f) innebär en hemligstämpling inte något bindande avgörande av sekretessfrågan. En hemligstämpling har alltså inte någon egentlig rättsverkan och en möjlighet att överklaga ett beslut angående hemligstämpling fyller därför enligt min mening inte någon funktion.

Det tidigare förbudet i 2 kap. 13 § TF, i dess lydelse före den 1 januari 1978, mot regler om prövningstillstånd har inte tagits upp i nu gällande 2 kap. TF. Ett skäl härtill har varit att ärendena i och för sig inte är av sådan vikt att de framför andra fordrar sådan särbehandling att de högsta instanserna ovillkorligen bör vara skyldiga att ta upp dem till prövning (prop. 1975/76:160 s. 198, 206). Mot den bakgrunden föreslogs i prop. 1977/78:38 om ändringar i sekretesslagen m. m., liksom i promemorian, att vanliga regler om prövningstillstånd skulle gälla. I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av propositionen ifrågasatte utskottet (KU 1977/78:19), med tanke på de då aktuella lagändringarnas provisoriska karaktär, värdet av att då införa en ordning som begränsade rätten att fullfölja talan till regeringsrätten och högsta domstolen. För att inte föregripa remissbehandlingen av promemorieförslaget till ny sekretesslag var utskottet angeläget att göra minsta möjliga ingrepp i gällande lagstiftning på området. Mot bakgrund av den betydelse utskottet tillmätte de högsta dömande instansernas sakkunskap i sekretessfrågor ansåg utskottet det mest befogat att, i avvaktan på den nya lagstiftningen, tillåta fri fullföljd mot kammarrätts och hovrätts beslut i sekretessärenden.

Till skillnad från promemorieförslagets bestämmelse innehåller således 40 b § SekrL regler om att prövningstillstånd inte behövs vid fullföljd av talan mot kammarrätts och hovrätts beslut. Vid remissbehandlingen har bara ett fåtal instanser yttrat sig särskilt i frågan. Dessa har föreslagit att talan till de högsta dömande instanserna skall vara fri och således inte beroende av att prövningstillstånd ges. En remissinstans betonar särskilt att hittills rådande ordning knappast kan ha haft någon betydelse för högsta domstolens och regeringsrättens arbetsbörda.

Enligt min mening kan det vara befogat att åtminstone i ett inledande skede behålla den nuvarande ordningen med fri fullföljd. Det är fråga om ett rättsområde som rymmer delvis ganska komplicerade problem och den extra rättelsemöjlighet en helt fri fullföljd ger kan därför vara motiverad. Någon större måltillströmning tror jag inte att en sådan ordning kan leda till. Jag förordar därför att någon fullföljdsbegränsning inte införs.

Även i övrigt anser jag att den reglering som 40 b § SekrL innehåller är lämplig. Den bör alltså utan ändring i sak överföras till den nya sekretesslagen. Bestämmelserna i 7 § har utformats mot bakgrund av det anförda.

Angående de överväganden i övrigt som ligger till grund för bestämmelserna får jag hänvisa till vad jag har anfört i prop. 1977/78:38.

8 §

Paragrafen upptar regler om i vilken ordning tvist mellan myndigheter skall avgöras.

Gällande rätt: regler saknas f. n.

Promemorieförslaget: 13 kap. 9 §

Författningsbestämmelser angående informationsutbytet mellan myndigheter saknas f. n. i stor utsträckning. Det är också ovanligt att det finns regler om vilka möjligheter till överprövning som föreligger i fråga om myndighets vägran att lämna annan myndighet begärd uppgift. När sådana regler saknas anses allmänt gälla att det slutliga avgörandet mellan statliga myndigheter ligger hos regeringen. Denna befogenhet har setts som ett naturligt utflöde av regeringens direktivrätt som högsta statsmyndighet gentemot underlydande organ. Avser tvist mellan myndigheter handling inom kommunalförvaltningen anses frågan däremot inte kunna föras under regeringens prövning i andra fall än då en kompetens för regeringen kan utläsas i författning (se JO:s ämbetsberättelse 1974 s. 421).

Promemorieförslaget innebär att två skilda instansordningar inrättas. Såvitt gäller tvist mellan statliga myndigheter föreskrivs att talan skall föras genom besvär hos regeringen. För övriga fall innebär förslaget att talan får föras genom besvär enligt samma regler som gäller för enskild.

Promemorieförslaget har i allmänhet godtagits eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Några remissinstanser har dock förordat att också tvister mellan statliga myndigheter skall lösas av domstol. Ett par remissinstanser anser att tvister mellan statliga myndigheter bör lösas genom att de hänskjuts till eller underställs regeringens prövning i stället för att myndighet anför besvär hos regeringen.

Att lösa tvister mellan statliga myndigheter i frågor som det här gäller kan ibland innebära att en svår och känslig avvägning måste ske. Vid denna avvägning träder mera sällan de rent rättsliga aspekterna i förgrunden. Vidare måste beaktas att promemorieförslaget i denna del ganska nära ansluter till gällande ordning. Främst av dessa skäl är jag inte beredd att gå ifrån promemorieförslaget på denna punkt. Några bärande skäl mot att tillämpa ett besvärsförfarande också i förhållandet myndigheter emellan kan jag inte finna.

Förslaget innebär alltså att tvister mellan statliga myndigheter får slitas av regeringen och att andra tvister mellan myndigheter, t. ex. sådana där endera eller båda myndigheterna är kommunala, går till domstol. Bestämmelser av denna innebörd har tagits in i paragrafens första stycke. Med myndighet avses liksom i övrigt i denna lag endast svensk myndighet. I andra stycket görs undantag för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen och regeringsrätten. Mot beslut av dessa myndigheter finns alltså ingen talerätt.

Av tredje stycket framgår att avvikande bestämmelser i lag eller förordning gäller framför föreskrifterna i denna paragraf. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas 46 § taxeringslagen.

I övrigt får jag beträffande innebörden av denna paragraf hänvisa till vad som har anförts i anslutning till 7 §.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

Gällande rätt: lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

Promemorieförslaget: 14 kap. 1–3 §§

Som framgår av den allmänna motiveringen anges i detta kapitel vilka tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet. Kapitlet utgör med andra ord den särskilda lag, till vilken 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 TF hänvisar.

Kapitlets rubrik har sin förebild i rubriken till den lag som f. n. anger vilka tystnadsplikter som bryter igenom meddelarfriheten.

I kapitlet finns bara en paragraf. Den motsvarar i huvudsak 14 kap. 2 och 3 §§ promemorieförslaget.

I fråga om de allmänna överväganden som ligger till grund för bestämmelserna får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6).

När det gäller vilka undantag som har gjorts från meddelarfriheten i fråga om den nya sekretesslagens bestämmelser ansluter departementsförslaget i sak nära till promemorieförslaget som i sin tur ligger nära TK:s förslag. Såväl mellan TK:s förslag och promemorieförslaget som mellan promemorieförslaget och departementsförslaget finns emellertid avvikelser, som delvis går i inskränkande och delvis i utvidgande riktning. De undantag från meddelarfriheten som har gjorts i departementsförslaget behandlas i det följande särskilt under paragrafens olika punkter.

I fråga om en del andra bestämmelser i sekretesslagen har under remissbehandlingen förslag väckts om att även de skall ha företräde framför meddelarfriheten. I en del fall, motsvarigheterna till 6 kap. 1–6 §§, 7 kap. 7 och 8 §§, 8 kap. 2 och 10 §§, 9 kap. 12 § andra stycket samt 12 kap. 6 § departementsförslaget, föreslås i promemorian att meddelarfrihet skall gälla, medan en eller flera remissinstanser förordar att undantag görs. Tillräckliga skäl att gå ifrån promemorieförslaget på dessa punkter har inte ansetts föreligga. På några av punkterna innebär departementsförslaget här en viss utvidgning av meddelarfriheten jämfört med gällande ordning och på några att gällande ordning behålls.

I en del andra fall föreslås i promemorian att tystnadsplikten skall ha företräde framför meddelarfriheten. Detta gäller motsvarigheterna till 7 kap.

10 och 13 §§, 8 kap. 1 och 11 §§ samt 10 kap. 1 § departementsförslaget. I dessa fall innebär departementsförslaget i huvudsak att gällande ordning får bestå. Skälen för att begränsa meddelarfriheten har inte ansetts tillräckligt starka.

1 §

Punkt 1 samt punkt 3 såvitt gäller 2 kap. 1 § sekretesslagen

Enligt 10 kap. 7 § tredje stycket RF kan ordföranden i utrikesnämnden besluta om ovillkorlig tystnadsplikt för nämndens ledamöter och för dem som i övrigt är knutna till nämnden. I 2 kap. 4 § RO finns en bestämmelse om tystnadsplikt i fråga om vad som har förekommit vid kammarsammanträde inom stängda dörrar. I 4 kap. 15 § RO finns en regel om tystnadsplikt i vissa fall för ledamöter, suppleanter och tjänstemän i utskott. Om man bortser från dessa bestämmelser föreligger f. n. meddelarfrihet på hela det område som avser rikets mellanfolkliga förbindelser. Övriga tystnadspliktsregler på området återfinns nämligen samtliga i regeringsförfattningar.

Enligt TK:s förslag skulle meddelarfrihet inte gälla i de fall då röjande medförde fara för rikets säkerhet eller för annan allvarlig skada för riket. TK föreslog härutöver att sådan ovillkorlig tystnadsplikt som avses i 10 kap. 7 § tredje stycket RF generellt skulle undantas från meddelarfriheten. Däremot ansåg kommittén inte tillräckliga skäl föreligga att föra fram motsvarande förslag i fråga om tystnadsplikt enligt 2 kap. 4 § eller 4 kap. 15 § RO. Enligt kommittén erbjöd i sistnämnda fall den i 7 kap. 3 § TF fastslagna möjligheten att väcka åtal på grund av vissa meddelanden som utgjorde brott mot rikets säkerhet ett tillräckligt skydd.

I anslutning till TK:s förslag förordas i promemorian att sekretessen enligt 3 kap. 1 § promemorieförslaget skall ha företräde framför meddelarfriheten såvitt det kan antas att röjande av en uppgift skulle medföra fara för rikets säkerhet eller för annan allvarlig skada för landet. Också TK:s ställningstagande såvitt gäller bestämmelserna i 10 kap. 7 § tredje stycket RF och i 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 § RO bör enligt promemorian godtas. Meddelarfriheten föreslås sålunda genombrytas av den förstnämnda bestämmelsen men inte av de övriga.

Promemorieförslaget har i det stora hela lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Också jag anser att det i huvudsak bör godtas. Liksom TK:s förslag utgör det en rimlig kompromiss mellan de motstående intressen som gör sig gällande här. Visserligen har invändningar rests mot lösningen att avgränsa det område där meddelarfrihet inte föreligger med hjälp av ett skaderekvisit. Något bättre alternativ synes emellertid inte finnas.

I ett avseende vill jag förorda en avvikelse från promemorieförslaget. I likhet med JK anser jag nämligen att det inte finns tillräcklig anledning att

låta tystnadspliktern̲a enligt 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 § RO helt få vika för meddelarfriheten. Enligt gällande rätt råder undantag från meddelarfriheten i fråga om dessa tystnadsplikter. Därför bör undantag från meddelarfriheten göras i departementsförslaget i fråga om dessa två tystnadsplikter såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Punkt 1 och punkt 3 i berörd del har utformats från dessa utgångspunkter. När det gäller tillämpningen av det skaderekvisit som föreslås vill jag framhålla att uttrycket fara för rikets säkerhet redan förekommer på olika ställen i BrB. Det används vidare i den i 2 kap. 2 § departementsförslaget intagna bestämmelsen om försvarssekretess. Dess innebörd får till följd härav anses ganska väl klarlagd. Härtill kommer att det endast i undantagsfall kan hävdas att ett brott mot den föreslagna utrikessekretessen verkligen medför fara för rikets säkerhet. Om sådan fara skulle föreligga bör å andra sidan meddelarfrihet alltid vara utesluten. Vid tillämpningen av det andra skaderekvisitet, "annars skada landet allvarligt", bör den allmänna grundsatsen att presumtionen är för meddelarfrihet vara vägledande. Denna frihet bör därför anses upphöra bara i de fall, då röjande kan medföra särskilt allvarliga effekter. Som exempel kan nämnas att det uppstår risk att riket hamnar i underläge vid en för rikets förhållanden betydelsefull förhandling eller risk för en påtaglig försämring av rikets relationer med en stat, med vilken riket i övrigt har betydelsefulla förbindelser.

Punkt 2

I denna del överensstämmer departementsförslaget med gällande rätt (1 § 1 lagen om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt).

Punkt 3

I punkt 3 anges genom hänvisningar till en rad sekretessbestämmelser i lagen vilka tystnadsplikter i denna som har företräde framför meddelarfriheten. Undantag från meddelarfriheten gäller även i de fall sekretessen till följd av reglerna om överföring av sekretess har följt en uppgift från en myndighet till en annan (utom beträffande 3 kap. 1 §).

2 kap. 1 §

Beträffande meddelarfriheten i fråga om utrikessekretessen kan hänvisas till vad som har anförts under punkt 1.

2 kap. 2 §

De grundläggande bestämmelserna om tystnadsplikt på försvarsområdet är f. n. straffbestämmelserna om spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och

vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 5–9 §§ BrB. Härtill kommer ett antal regler med ganska begränsad räckvidd i olika specialförfattningar, bl. a. förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268), civilförsvarslagen (1960:74) och krigshandelslagen (1964:19).

Med sådan hemlig uppgift som avses i 19 kap. 7 § BrB förstås först och främst uppgift i allmän handling som är hemlig av hänsyn till försvarsintressen. Här föreligger alltså en direkt koppling mellan handlingssekretess och tystnadsplikt. Också andra uppgifter av betydelse för landets säkerhet omfattas. På denna punkt kan hänvisas till kungörelsen (1966:273) om säkerhetsskydd vid statsmyndigheterna (ändrad senast 1977:437) och de allmänna föreskrifter om tillämpningen av denna kungörelse som har fastställts av rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren (AF Säk 1970).

Det kan hävdas att de nyss nämnda bestämmelserna i BrB – och kanske särskilt 19 kap. 7 och 9 §§ – har ett så vidsträckt tillämpningsområde att tystnadspliktsreglerna i olika specialförfattningar i stort sett saknar självständig betydelse.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 TF föreligger inte meddelarfrihet i fråga om meddelanden som innebär att någon gör sig skyldig till spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Detta gäller oavsett vem som lämnar meddelandet. I fråga om offentliga funktionärer är meddelarfriheten på försvarsområdet begränsad ytterligare. Straffbestämmelsen i 19 kap. 7 § BrB (normalfallet av obehörig befattning med hemlig uppgift) anses nämligen vara sådan i lag intagen regel om tystnadsplikt för offentliga funktionärer som bryter igenom meddelarfriheten. Med hänsyn till vad som nyss har sagts om tillämpningsområdet för 19 kap. 7 § innebär detta att offentliga funktionärer i praktiken saknar meddelarfrihet på försvarsområdet (om man bortser från oaktsamhetsbrotten).

TK:s förslag till regler om meddelarfrihet på försvarsområdet för offentliga funktionärer anslöt nära till gällande rätt. Den grundläggande tystnadspliktsregeln som föreslogs och som i stort sett skulle bevara den nuvarande tystnadsplikten på området skulle nämligen i princip gälla också gentemot massmedierna.

I promemorian föreslås att sekretesslagen inte skall innehålla någon särskild regel som begränsar meddelarfriheten på försvarssekretessens område. Ställningstagandet innebär att sådana meddelanden till massmedierna som avses i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF kommer att medföra straffansvar, däremot inte uppgiftslämnande som är straffbart enligt 19 kap. 7 § BrB.

Promemorieförslaget har i denna delen utsatts för kritik under remissbehandlingen. Kritiken går ut på att förslaget medför för mycket meddelarfrihet.

För egen del vill jag erinra om att den allmänna regel om försvarssekretess som återfinns i 2 kap. 2 § departementsförslaget i stort sett ansluter till det

gällande rättsläget på området. Frågan är om denna sekretess – också i nära anslutning till gällande rätt – i sin helhet skall genombryta meddelarfriheten såvitt gäller uppsåtliga sekretessbrott eller om meddelarfrihet skall föreligga inom någon del av det sekretessbelagda området. Den del som har aktualiserats genom promemorieförslaget är uppgiftslämnande som är brottsligt som normalfallet av obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § BrB). Det ifrågasatta området för meddelarfrihet får anses tämligen begränsat. Enligt 19 kap. 8 § BrB skall nämligen vid bedömningen av huruvida brott av förevarande slag är grovt särskilt beaktas om den brottslige röjde vad som på grund av allmän tjänst betrotts honom.

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående förordar jag viss meddelarfrihet såvitt gäller utrikessekretessen. Förberedelserna för rikets försvar är en lika viktig del av vår säkerhetspolitik som sättet att sköta våra internationella förbindelser. Intresset av allmän insyn är därför detsamma på båda dessa områden. Det är svårt att hävda att det ena området generellt är mera känsligt för publicitetsskador än det andra. Mot bakgrund härav anser jag att också vissa meddelanden som faller in under bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift kan tänkas vara av så stort värde för den allmänna debatten att de framstår som försvarliga. Detta gäller särskilt när meddelandet lämnas av en offentlig funktionär, eftersom en sådan normalt kan antas ha större möjligheter att göra lämpliga avvägningar mellan sekretess- och offentlighetsintressena än en utomstående. Jag delar således uppfattningen i promemorian om att ett visst utrymme för meddelarfrihet bör finnas på försvarssekretessens område. Jag vill därför förorda den sakliga lösning som promemorieförslaget innebär.

När det gäller den lagtekniska utformningen förordar jag emellertid en annan lösning. Syftet med uppräkningen av de tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten är att de offentliga funktionärerna lätt skall kunna avgöra om meddelarfrihet föreligger eller inte. Promemorieförslaget kan lätt föranleda den missuppfattningen att meddelarfrihet råder över hela området såvitt gäller försvarssekretessen. Med hänsyn härtill har i departementsförslaget 2 kap. 2 § sekretesslagen tagits med i uppräkningen av meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter med den begränsningen att undantaget från meddelarfriheten gäller röjande av uppgift vilket innefattar brott som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF. I fråga om rätten att själv publicera uppgifter görs en motsvarande begränsning till brott som avses i 7 kap. 5 § 1 TF. Omnämnandet av 2 kap. 2 § sekretesslagen får ses som en upplysning om vad som ändå gäller.

Att meddelarfriheten på försvarsområdet är begränsad såvitt angår 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 § RO framgår av punkt 1.

3 kap. 1 §

I fråga om sekretessen beträffande den centrala finanspolitiken m. m. överensstämmer departementsförslaget med gällande rätt, TK:s förslag och promemorieförslaget. Tillräcklig anledning att göra undantag också för uppgift hos riksgäldskontoret, något som förordats under remissbehandlingen, har inte ansetts föreligga.

5 kap. 1 §

F. n. torde meddelarfrihet gälla för uppgifter om polisens åtgärder i brottsbekämpande syfte m. m. med undantag för den tystnadsplikt angående beslut om kvarhållande av postförsändelser m. m. som följer av 27 kap. 9 § RB. I promemorieförslaget görs undantag från meddelarfriheten i ett begränsat hänseende. Sekretessbelagd uppgift om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare får inte lämnas ut till massmedierna eller publiceras av någon som är bunden av 6 kap. 1 § promemorieförslaget. Under remissbehandlingen har förslaget i regel godtagits. I några yttranden har dock ifrågasatts om inte undantag från meddelarfriheten bör göras också i vissa andra fall. För egen del är jag inte beredd att förorda några nya inskränkningar i meddelarfriheten på området. Departementsförslaget överensstämmer därför med promemorieförslaget, bortsett från att det i likhet med gällande rätt innebär att inte heller uppgift om postkontroll och liknande får lämnas för publicering.

5 kap. 2–4 §§

Promemorians förslag, att de tystnadsplikter som rör säkerhets- och bevakningsåtgärder m. m. skall genombryta meddelarfriheten, har inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Departementsförslaget innebär ingen avvikelse härifrån.

7 kap. 1–6 §§

Huvuddelen av tystnadsplikterna inom hälso- och sjukvården och inom socialvården är i dag föreskrivna i lag (jfr hänvisningen till bilaga 5 i specialmotiveringen till 7 kap. 1–6 §§). De är alltså i stor utsträckning undantagna från meddelarfriheten såvitt gäller offentliga funktionärer.

TK föreslog att man på sjuk- och socialvårdsområdena skulle skilja mellan tre olika tystnadspliktsfall: förtroendefall, myndighetsutövningsfall och mellanfall. Endast förtroendesekretessen borde enligt TK bryta igenom meddelarskyddet. Huvuddelen av de remissinstanser som yttrade sig i frågan var starkt kritiska mot den av TK föreslagna utvidgningen av meddelarfriheten. Allmänt framhölls att mycket ömtåliga uppgifter om enskildas

förhållanden kunde förekomma inom sjuk- och socialvården också utanför de rena förtroendesituationerna.

Enligt promemorian bör undantag från meddelarfriheten gälla på sjuk- och socialvårdsområdena utom såvitt gäller uppgifter i ärenden om frihetsberövande.

Av de remissinstanser som särskilt uttalar sig angående frågan om meddelarfrihet inom sjuk- och socialvårdsområdena förordar flertalet längre gående undantag från meddelarfriheten än vad som föreslås i promemorian. Bl. a. regeringsrätten, Svea hovrätt och socialstyrelsen anser att sekretessen på områdena utan begränsning bör genombryta meddelarfriheten. Också JK uttalar sig för mindre meddelarfrihet på områdena men har uppfattningen att det bör finnas vissa möjligheter att lämna uppgifter till massmedierna angående tvångsåtgärder. Å andra sidan tillstyrker hovrätten för Västra Sverige promemorieförslaget, medan Pressens samarbetsnämnd önskar större meddelarfrihet på sjuk- och socialvårdsområdena än enligt promemorian.

För egen del vill jag framhålla att det på båda de nu berörda områdena kan förekomma fall av för den enskilde mycket ingripande myndighetsutövning. Jag syftar på de fall då den enskilde kan tas om hand tvångsvis. Det är uppenbart att det här föreligger ett mycket starkt behov av allmän insyn. Mot det står emellertid ett mycket starkt behov av skydd för den enskildes integritet. I promemorian har insynsintresset vid ärenden om frihetsberövanden fått ta över önskemålet om ett absolut integritetsskydd. I övrigt skall däremot meddelarfrihet inte gälla.

Enligt min mening bör det inte komma i fråga att införa meddelarfrihet i större utsträckning än vad som förordas i promemorian. Frågan är i stället om det finns tillräckliga skäl att genomföra promemorieförslaget i förevarande del, helt eller delvis.

Jag har i och för sig mycket stor förståelse för de skäl som har anförts för den föreslagna meddelarfriheten. Vissa möjligheter till insyn skulle emellertid komma att föreligga även utan meddelarfrihet. Sålunda förordar jag på både hälso- och sjukvårdens och på socialtjänstens områden en huvudregel som innebär att sekretess skall gälla om det inte står klart att uppgift kan lämnas utan att den enskilde lider men. Redan häri ligger en viss, om än begränsad insynsmöjlighet. På båda områdena skall vidare gälla att beslut i ärenden angående frihetsberövande skall vara offentliga och att utlämnande med förbehåll skall kunna komma i fråga. Detta ger också vissa möjligheter till insyn.

En svårighet om man vill införa meddelarfrihet i den omfattning som föreslås i promemorian är att avgöra vilka uppgifter angående den enskilde som är hänförliga till ett ärende om frihetsberövande. I detta hänseende synes man vara hänvisad till en allmänt hållen regel av den typ som föreslås i promemorian. En sådan regel skulle sannolikt vara svår att tillämpa. Den

skulle kunna leda till att de offentliga funktionärerna för säkerhets skull avstår från att lämna meddelanden till massmedierna. I så fall skulle värdet av den införda meddelarfriheten bli begränsat.

Vid min bedömning av de skäl som talar för och emot att man skall införa meddelarfrihet i ärenden om frihetsberövanden på hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens områden har jag kommit till uppfattningen att övervägande skäl synes tala för att man här inte följer promemorieförslaget utan behåller gällande ordning. I enlighet med detta ställningstagande upptar punkt 3 i departementsförslaget 7 kap. 1–6 §§ bland de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna utan att något undantag görs för uppgifter som hänför sig till ärenden om frihetsberövande.

7 kap. 9 §

Eftersom tystnadsplikter inom undervisningsväsendet, bortsett från skolhälsovården, f. n. föreligger bara i form av föreskrifter på lägre nivå än lag, råder nu meddelarfrihet på området.

Enligt TK:s förslag skulle man inom undervisningsområdet skilja mellan tre olika tystnadspliktsfall, nämligen förtroendefall, myndighetsutövningsfall och mellanfall. Förtroendesekretessen borde enligt TK bryta igenom meddelarfriheten. Hos remissinstanserna var meningarna delade om det lämpliga i att göra en sådan uppdelning på olika fall som TK hade gjort med avseende på meddelarfriheten.

Promemorieförslaget innebär i fråga om undervisningsväsendet att meddelarfrihet inte skall föreligga utanför området för myndighetsutövning.

Promemorieförslaget är föremål för delade meningar hos remissinstanserna. Hovrätten för Västra Sverige ifrågasätter den föreslagna inskränkningen av meddelarfriheten. Skolöverstyrelsen m. fl. tillstyrker förslaget om undantag från meddelarfriheten på undervisningsområdet. Bl. a. regeringsrätten, Svea hovrätt och Svenska kommunförbundet förordar undantag från meddelarfriheten på hela området.

För min del anser jag att promemorieförslaget kan anses utgöra en rimlig kompromiss mellan de motstående intressen som föreligger på detta område. Det rör sig inte sällan om uppgifter av samma ömtåliga natur som inom sjuk- och socialvården. De fall av myndighetsutövning som berörs av reglerna om elevvårdssekretess – disciplinära åtgärder och skiljande från undervisningen – är av så stor betydelse att möjlighet till offentlig insyn inte bör vara utesluten. Särskilt gäller detta i fråga om ärenden om skiljande från undervisningen. Härtill kommer att integritetsintresset i dessa ärenden typiskt sett är något svagare än vad som i övrigt gäller inom undervisningsväsendet. Departementsförslaget följer därför i sak promemorieförslaget på denna punkt.

7 kap. 11 §

Enligt gällande rätt är tystnadsplikterna inom myndigheternas personalsociala och i övrigt personaladministrativa verksamhet inte meddelarfrihetsbrytande. I TK:s förslag undantogs förtroendefallen från meddelarfriheten. Promemorieförslaget innebär i viss anslutning härtill att det görs undantag från meddelarfriheten i fråga om uppgifter inom myndighets personalsociala verksamhet men inte i annan personaladministrativ verksamhet hos myndighet. En remissinstans har förordat att också den senare typen av verksamhet undantas från meddelarfriheten.

I myndigheternas personalsociala verksamhet kan det förekomma uppgifter som är lika skyddsvärda som dem som förekommer inom t. ex. sjuk- och socialvården. Beaktas bör också att insynsintresset inte är särskilt starkt här. I departementsförslaget upptas därför det undantag från meddelarfriheten som föreslås i promemorian. Tillräckliga skäl för ytterligare undantag föreligger inte. I enlighet med denna ståndpunkt har 7 kap. 11 § första och andra styckena tagits upp i punkt 3 i departementsförslaget.

7 kap. 12 §

Nuvarande tystnadsplikter till skydd för de värnpliktigas personliga förhållanden är inte föreskrivna i lag utan i regeringsförfattningar. F. n. råder därför meddelarfrihet på detta område. Promemorieförslaget som överensstämmer med TK:s förslag innebär meddelarfrihet, såvitt gäller första stycket i förevarande paragraf, men undantag från meddelarfriheten, såvitt gäller andra stycket. Enligt värnpliktsverket bör också tystnadsplikt enligt första stycket ha företräde framför meddelarfriheten.

Enligt min mening finns inte tillräcklig anledning att begränsa meddelarfriheten i fråga om uppgifter som avses i första stycket. I konsekvens med vad som föreslås i fråga om närmast föregående paragraf, bör däremot tystnadsplikten enligt andra stycket ges företräde framför meddelarfriheten. Departementsförslaget har därför utformats i överensstämmelse med promemorieförslaget.

7 kap. 14 §

Tystnadsplikt angående utlänningars förhållanden saknas f. n. Meddelarfrihet gäller därför på området. I principiell överensstämmelse med TK:s förslag föreslås i promemorian att undantag från meddelarfriheten görs i fråga om motsvarigheten till första stycket i 7 kap. 14 § men att meddelarfriheten skall gälla framför den tystnadsplikt som svarar mot tystnadsplikten enligt andra stycket. I denna del har promemorieförslaget lämnats utan erinran under remissbehandlingen.

Enligt min mening måste skyddet mot att utlänningar utsätts för sådana övergrepp eller sådant annat allvarligt men som hänger samman med hans särskilda förhållanden som utlänning anses väga så tungt att meddelarfriheten bör brytas igenom såvitt gäller första stycket i paragrafen. Däremot finns det inte tillräckligt starka skäl att låta meddelarfriheten stå tillbaka för tystnadsplikten enligt andra stycket. Departementsförslaget överensstämmer därför med promemorieförslaget i denna del.

7 kap 21 §

På grund av att gällande tystnadsplikter på kriminalvårdsområdet inte är föreskrivna i lag gäller f. n. meddelarfrihet där. TK föreslog ingen ändring i denna ordning. I promemorieförslaget görs skillnad mellan uppgifter vilkas röjande kan antas sätta någons personliga säkerhet i fara och andra uppgifter. De förstnämnda uppgifterna omfattas inte av meddelarfriheten, medan de senare kan lämnas straffritt till massmedierna. Kriminalvårdsstyrelsen anser att undantag från meddelarfrihet bör göras också i fråga om den senare typen av uppgifter.

För egen del anser jag att skäl saknas att inskränka meddelarfriheten enligt gällande ordning i annat hänseende än det som föreslås i promemorian. I konsekvens med den föreslagna avfattningen av 7 kap. 21 § departementsförslaget bör dock undantaget från meddelarfriheten avse sådana uppgifter vilkas röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men.

8 kap. 3 §

Promemorieförslaget gör i likhet med gällande rätt och TK:s förslag undantag från meddelarfriheten i fråga om uppgifter som har lämnats enligt lagen om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor. Ingen remissinstans har kommenterat förslaget. Departementsförslaget överensstämmer med detta men har liksom 8 kap. 3 § fått ett något vidgat tillämpningsområde i jämförelse med promemorieförslaget.

8 kap. 5–7 §§

Relativt många tystnadsplikter inom området för statlig tillsyn m. m. med avseende på näringslivet har i dag företräde framför meddelarfriheten, medan ett ungefär lika stort antal andra tystnadsplikter är föreskrivna i regeringsförfattningar och alltså förenade med meddelarfrihet. (Jfr hänvisningen i specialmotiveringen till 8 kap. 4–7 §§ till bilaga 5.) Bland de myndigheter som f. n. har tystnadsplikter som bryter igenom meddelarfriheten kan nämnas

riksbanken, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, marknadsdomstolen, konsumentombudsmannen och statens pris- och kartellnämnd. Om man ser till just dessa myndigheter är bilden emellertid splittrad genom att det på delar av det här behandlade området helt saknas tystnadsplikt. Sålunda avser tystnadsplikten enligt banklagen bara enskilds förhållande till bank och alltså inte bankernas egna förhållanden. Tystnadsplikten enligt marknadsföringslagen för konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen täcker bara delvis dessa myndigheters verksamhet på området för statlig tillsyn m. m. med avseende på näringslivet.

Enligt TK borde undantag från meddelarfriheten i viss utsträckning gälla på det här berörda området. TK föreslog sålunda att den tystnadsplikt som avsåg innehållet i sekretessbelagda handlingar hos bl. a. pris- och kartellnämnden, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen och konsumentombudsmannen inte skulle genombrytas av meddelarfrihet. Detsamma föreslogs i fråga om sådana uppgifter i sekretessbelagda handlingar hos riksbanken, bankinspektionen och försäkringsinspektionen som avsåg affärs- eller driftförhållanden hos inrättning som stod under vederbörande myndighets tillsyn. Slutligen innebar TK:s förslag att uppgifter i tillsynsverksamhet m. m., som avsåg "tredje mans" förhållande till den som var föremål för tillsynen etc., inte skulle omfattas av meddelarfrihet.

I promemorian förordas att det på området för statlig tillsyn m. m. med avseende på näringslivet inte görs något undantag från meddelarfriheten såvitt avser uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden, uppfinningar och forskningsresultat – och detta oavsett om det är fråga om förhållanden för den som står under tillsyn etc. eller inte. Däremot föreslås att man låter meddelarfriheten vika i fråga om uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyn eller annan verksamhet som avses i motsvarigheten till 8 kap. 6 § departementsförslaget. Förenklat kan saken uttryckas så att promemorieförslaget innebär meddelarfrihet för uppgifter om företag men inte för uppgifter om privatpersoner.

Av remissinstanserna har ett tiotal kritiserat promemorieförslaget i denna del. Kritiken riktar sig främst mot förslaget att meddelarfrihet skall gälla inom tillsynen över bank- och försäkringsväsendet och hos marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd samt konsumentombudsmannen. Å andra sidan har bl. a. näringsfrihetsombudsmannen godtagit förslaget såvitt angår det egna verksamhetsområdet.

Som framgått visar rättsläget nu en mycket splittrad bild när det gäller meddelarfriheten på området för statlig tillsyn m. m. med avseende på näringslivet. Några gemensamma överväganden kan knappast spåras bakom regleringen. Enligt min mening kan därför nuvarande ordning inte läggas till grund för den nya lagstiftningen.

En utgångspunkt vid övervägandena i fråga om meddelarfriheten på det

här behandlade området måste vara att det gäller uppgifter angående myndighetsutövning. Detta förhållande talar för att tystnadsplikterna på området bör stå tillbaka för principen om meddelarfrihet. Intresset av insyn är ofta starkt, särskilt inom för allmänheten så betydelsefulla verksamheter som hälsovården, miljöskyddet och konsumentskyddet.

Mot insynsintresset skall ställas behovet av skydd för dels den som är föremål för t. ex. tillsyn, dels för den som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med den som är föremål för tillsynen. Det kan konstateras att det här rör sig om uppgifter, av vilka endast en del kan anses särskilt känsliga. Bl. a. kan jag hänvisa till att promemorieförslaget i denna del har lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser och att den kritik som förekommer avser bara meddelarfriheten hos ett fåtal myndigheter. Jag delar därför uppfattningen i promemorian att meddelarfrihet i huvudsak bör gälla på området för statlig tillsyn m. m. med avseende på näringslivet. Frågan är då vilka undantag från denna princip som bör finnas.

För det första delar jag uppfattningen i promemorian att meddelarfriheten bör vika i fråga om uppgifter om förhållanden för privatpersoner som har varit i förbindelse med den som står under tillsyn etc. Insynsintresset ter sig här förhållandevis svagt samtidigt som det kan vara fråga om klart ömtåliga uppgifter, t. ex. uppgifter om läkares patienter som inhämtas i socialstyrelsens tillsynsverksamhet enligt läkemedels- och narkotikaförordningarna.

Vidare kan invändningar med fog göras mot en ordning som innebär att man i meddelarfrihetshänseende behandlar uppgifter om kunder hos banker, försäkringsbolag m. m., som står under tillsyn etc. av riksbanken, bankinspektionen och försäkringsinspektionen, olika beroende på om det är fråga om företag eller privatpersoner. Jag anser således att undantag från meddelarfriheten bör gälla båda slagen av bankkunder osv. Däremot är jag inte beredd att förorda att man går ifrån gällande rätt så till vida att undantag från meddelarfriheten skulle göras också beträffande t. ex. bankernas egna affärs- och driftförhållanden. I den delen bör därför promemorieförslaget följas.

Den tredje kategori av uppgifter, beträffande vilka det bör diskuteras huruvida undantag från meddelarfriheten bör göras, är uppgifter som rör företag och som förekommer hos marknadsdomstolen, konsumentombudsmannen, näringsfrihetsombudsmannen och statens pris- och kartellnämnd. Som jag redan har nämnt gäller f. n. till en del undantag från meddelarfriheten hos dessa myndigheter. De uppgifter som skulle kunna omfattas av meddelarfrihet skiljer sig enligt min mening inte på något avgörande sätt från uppgifter som i allmänhet finns hos tillsynsmyndigheter. Å andra sidan gör sig insynsintresset särskilt starkt gällande, eftersom de nämnda myndigheterna bedriver verksamhet som är av mycket stor betydelse för konsumenterna. Jag har därför stannat för att här följa promemorieförslaget och alltså inte göra skillnad mellan dessa myndigheter och andra tillsynsmyndigheter i meddelarfrihetshänseende.

I enlighet med det anförda har beträffande föreskrifterna i 8 kap. 4–7 §§ departementsförslaget undantag från meddelarfriheten gjorts endast i tämligen begränsad utsträckning. Undantagen avser 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2 och 7 § första stycket 2.

8 kap. 8 och 9 §§

F. n. gäller undantag från meddelarfriheten i viss utsträckning när det gäller verksamhet som avser affärsmässig upplåningsverksamhet m. m. eller teknisk provning och liknande. Promemorieförslaget, som bygger på TK:s förslag, innebär att undantag från meddelarfriheten görs i fråga om uppgifter sekretessbelagda enligt motsvarigheterna till 8 kap. 8 § första stycket och – såvitt angår uppgifter om utlåning – andra stycket samt 8 kap. 9 §. Förslaget har lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Departementsförslaget överensstämmer med promemorieförslaget.

8 kap. 12 §

Meddelarfrihet råder f. n. i fråga om uppgifter i den verksamhet som bedrivs av giftinformationscentralen vid Karolinska sjukhuset. I viss anslutning till TK:s förslag föreslås i promemorian däremot att undantag görs från meddelarfriheten. Promemorieförslaget har inte kommenterats under remissbehandlingen.

För min del anser jag att skälen här är starka att göra undantag från meddelarfriheten. Något framträdande insynsintresse kan inte anses föreligga. Det är uppenbarligen viktigt att giftinformationscentralen och liknande myndigheter kan få de uppgifter som behövs för verksamheten. Deras möjligheter härtill är större, om sekretesskyddet gäller också gentemot massmedierna. Departementsförslaget överensstämmer därför med promemorieförslaget i denna del.

8 kap. 13 §

Meddelarfrihet råder f. n. på patent- och mönsterområdet utom såvitt gäller uppgifter som är sekretessbelagda enligt lagen om arbetstagares uppfinningar. I promemorian, som här överensstämmer med TK:s betänkande, föreslås att hela området skall undantas från meddelarfriheten. Förslaget har inte mött några invändningar under remissbehandlingen.

Enligt min uppfattning ger förfarandet i ärenden om patent och mönster sådan offentlig insyn i verksamheten att dessa ärenden bör kunna undantas från meddelarfriheten. Departementsförslaget följer därför promemorieförslaget på denna punkt.

8 kap. 15 §

I överensstämmelse med gällande rätt (53 § MBL) och TK:s förslag föreslås i promemorian att uppgifter, som är sekretessbelagda i medlingsverksamhet beträffande arbetstvist, inte skall omfattas av meddelarfrihet. Departementsförslaget innebär ingen avvikelse från promemorieförslaget. En förutsättning för förlikningsarbetet torde vara att det kan bedrivas utan att dess enskildheter kommer till allmän kännedom. Vidare är behovet av insyn i verksamheten som sådan ringa. Det har därför inte ansetts föreligga skäl att införa meddelarfrihet här.

9 kap. 1–3 §§

De flesta av de bestämmelser om tystnadsplikt som f. n. finns på skatte- och tullområdet bryter igenom meddelarfriheten (jfr hänvisningen till bilaga 5 i specialmotiveringen vid 9 kap. 1–3 §§). Bland dem som har tillkommit genom samfälld lagstiftning enligt 1809 års RF kan nämnas 82 § uppbördslagen och 54 § tullagen. Med ett mindre undantag hör också reglerna i 117, 170 och 198 §§ taxeringslagen till denna kategori. En tystnadsplikt som har tillkommit genom lag enligt nya RF är 28 § bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen.

Tystnadsplikter, om vilka riksdagen med stöd av 57 § i 1809 års RF har beslutat ensam och som därför är förenade med meddelarfrihet, finns i bl. a. 29 § lagen om sjömansskatt, 5 § lagen om allmän arbetsgivaravgift, 55 § stämpelskattelagen och 65 § lagen om mervärdeskatt.

TK:s förslag innebar att meddelarfrihet skulle råda på hela skatteområdet med undantag för uppgifter om "tredje man".

I promemorian föreslås att meddelarfrihet skall gälla på huvuddelen av skatte- och tullområdet. Undantag från meddelarfriheten görs endast beträffande uppgifter i sådana handlingar på vilka 56 § 4 mom. taxeringslagen är tillämpligt, dvs. handlingar av betydelse för taxeringsrevision e. d. och vilkas innehåll är sådant att den som innehar handlingarna har tystnadsplikt om innehållet.

Promemorieförslaget tillstyrks av kammarrätten i Göteborg men kritiseras av huvuddelen av de remissinstanser som har kommenterat förslaget i förevarande del särskilt. De kritiska instanserna är regeringsrätten, Svea hovrätt, riksskatteverket, generaltullstyrelsen, fyra länsstyrelser och Allmänhetens pressombudsman, som alla anser att meddelarfriheten på skatteområdet bör vara mindre än som föreslås i promemorian.

För egen del delar jag uppfattningen i promemorian att intresset av allmän insyn är stort på skatteområdet. Skattemyndigheternas beslut får typiskt sett anses vara betydligt mer ingripande än de flesta andra beslut som innefattar myndighetsutövning.

Mot detta behov av insyn måste vägas intresset av skydd för de uppgifter

som omfattas av skattesekretessen. I och för sig torde det stora flertalet av de uppgifter, åtminstone om privatpersoner, som lämnas till skattemyndigheterna, vara av tämligen alldaglig beskaffenhet och utan större skyddsvärde. Man kan dock inte bortse från att detta till trots många enskilda troligen skulle uppleva det som integritetskränkande om uppgifter av även i och för sig sådan banal natur kommer ut till offentligheten. Man kan inte heller bortse från vad Allmänhetens pressombudsman har uttalat om risken av att meddelarfrihet på skatteområdet leder till en omfattande publicering av detaljerade uppgifter om enskildas ekonomi. Beaktas måste också att skyddsintresset gör sig särskilt starkt gällande i fråga om vissa speciella typer av skatteärenden, främst ärenden om förhandsbesked och en del dispensärenden.

I promemorian har med hänvisning till uppgifternas ömtåliga natur föreslagits undantag från meddelarfriheten såvitt gäller uppgifter i handlingar på vilka 56 § 4 mom. taxeringslagen är tillämpligt. Under remissbehandlingen har angetts flera liknande fall, där undantag från meddelarfriheten ter sig lika motiverat.

Mot insynsintresset står alltså ett starkt behov av sekretesskydd. Frågan är om insynsintresset kan tillgodoses på annat sätt än genom att meddelarfrihet införs. Till en del tillgodoses behovet av insyn genom att beslut om taxering och skatt föreslås undantagna från det sekretessbelagda området. Vidare möjliggörs insyn genom att det i princip råder offentlighet i skattedomstol. Även i några andra hänseenden föreligger en viss insynsmöjlighet på det här aktuella området.

Mot bakgrund av det anförda har jag kommit till uppfattningen att det inte föreligger tillräckligt starka skäl att gå ifrån gällande ordning och införa meddelarfrihet inom i stort sett hela skatte- och tullområdet.

På grund av de nu redovisade övervägandena har 9 kap. 1–3 §§ utan inskränkning tagits upp i departementsförslagets punkt 3.

9 kap 4 §

På statistikområdet råder i dag till övervägande delen meddelarfrihet. Undantag förekommer i fråga om två tystnadsplikter, nämligen de som föreskrivs i 16 § lagen (1975:55) om folk- och bostadsräkningen år 1975 och 10 § lagen (1976:349) om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor.

I principiell överensstämmelse med TK:s förslag föreslås i promemorian att undantag görs från meddelarfriheten på hela området för statistiksekretessen. Mot promemorieförslaget har inga erinringar gjorts från remissinstansernas sida.

Som TK har påpekat är det här närmast frågan om en förtroendesituation, samtidigt som tillförlitligheten av statistiken är beroende av att konfidentiell behandling kan utlovas uppgiftslämnare. I departementsförslaget har därför 9 kap. 4 § medtagits i uppräkningen av meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter.

9 kap. 6 §

De tystnadsplikter för befattningshavare hos datainspektionen som föreskrivs i 19 § datalagen (1973:289), 18 § kreditupplysningslagen (1973:1173) och 16 § inkassolagen (1974:182) har nu företräde framför meddelarfriheten. I principiell överensstämmelse med TK:s förslag föreslås i promemorian att meddelarfrihet inte skall gälla beträffande uppgift som avser registrerads förhållanden. I övrigt skall dock meddelarfrihet föreligga. Promemorieförslaget har lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Departementsförslaget överensstämmer i sak med promemorieförslaget.

9 kap. 7 §

F. n. torde som huvudregel gälla att meddelarfrihet råder i fråga om tystnadsplikter som rör teknisk bearbetning m. m. av dataförda personregister. Det kan dock tänkas att någon tystnadsplikt som täcker här aktuella uppgifter är upptagen i lag och att den därför har företräde framför meddelarfriheten. I konsekvens med vad som föreslås beträffande uppdragssekretessen i allmänhet innebär promemorians förslag att undantag från meddelarfriheten görs i fråga om motsvarigheten till förevarande paragraf. Ingen av remissinstanserna har gjort någon invändning mot promemorieförslaget på denna punkt. I sak överensstämmer departementsförslaget med promemorieförslaget.

9 kap. 8 §

F. n. begränsas inte meddelarfriheten av de tystnadsplikter som gäller hos bl. a. postverket och televerket. Enligt TK:s förslag skulle däremot meddelarfrihet inte föreligga. Enligt promemorieförslaget skall undantag från meddelarfriheten göras såvitt angår första och andra styckena men inte beträffande tredje stycket i motsvarigheten till 9 kap. 8 § departementsförslaget. En remissinstans har förordat att undantag görs också beträffande tredje stycket.

För min del anser jag att man inte bör gå längre än promemorieförslaget när det gäller att inskränka meddelarfriheten här. Det är främst i fråga om första och andra styckena som situationen är av förtroendekaraktär och där de enskilda är hänvisade till att utnyttja tjänster som är föremål för rättsligt resp. faktiskt monopol för det allmänna. Departementsförslaget avviker därför inte från promemorieförslaget i denna del.

9 kap. 9 §

Meddelarfrihet gäller f. n. hos allmän advokatbyrå och notarius publicus. TK föreslog emellertid undantag från meddelarfriheten i fråga om advokat och annat biträde i rättslig angelägenhet. Motsvarigheten till 9 kap. 9 § departementsförslaget föreslås i promemorian ingå bland de meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikterna. Förslaget har inte närmare berörts av remissinstanserna. Departementsförslaget överensstämmer med promemorieförslaget.

9 kap. 10 §

F. n. är meddelarfriheten inte inskränkt hos rättshjälpsnämnderna eller hos domstolsverket, som är centralmyndighet för rättshjälpen. Enligt promemorieförslaget skall sådana uppgifter hos rättshjälpsmyndigheterna som angår den rättsliga angelägenhet som rättshjälpsärendet avser inte omfattas av meddelarfriheten. Förslaget – som torde stå i principiell överensstämmelse med vad TK föreslog – har inte mött några invändningar från remissinstansernas sida.

Enligt min mening innebär promemorieförslaget en lämplig avvägning mellan de motstående intressen som föreligger på detta område. Bestämmelsen i 9 kap. 10 § första stycket 1 har därför upptagits i departementsförslaget.

9 kap. 11 §

Meddelarfrihet gäller i dag hos utrikesdepartementet m. fl. på det område som paragrafen avser. I promemorieförslaget, som i huvudsak överensstämmer med TK:s förslag, undantas från meddelarfriheten de uppgifter som är sekretessbelagda enligt förslagets motsvarighet till 9 kap. 11 §, frånsett sådana uppgifter som hänför sig till ärende om ekonomiskt bistånd åt enskild. I förevarande del har promemorian inte föranlett några kommentarer under remissbehandlingen.

Insynsintresset torde i regel vara starkare i fråga om ärenden om ekonomiskt bistånd åt enskild än beträffande de andra ärendetyper som avses i 9 kap. 11 § departementsförslaget. Samtidigt torde skyddsintresset vara starkare i fråga om de senare slagen av ärenden. Av dessa skäl har promemorieförslaget följts i departementsförslaget.

12 kap. 5 §

Tystnadsplikt angående vad som har förekommit vid domstols eller jurys överläggning inom stängda dörrar anses i dag följa av reglerna om domar- och protokollförared samt om juryförsäkran. Eftersom denna tystnadsplikt

således är grundad på lag bryter den igenom meddelarfriheten. Tystnadsplikten upphör inte i och med meddelandet av den dom eller det beslut som överläggningen har avsett.

Enligt promemorieförslaget skall förevarande tystnadsplikt ha företräde framför meddelarfriheten. Promemorieförslaget har inte mött några invändningar under remissbehandlingen. Departementsförslaget överensstämmer med promemorieförslaget i denna del.

12 kap. 7 §

Några särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för personal i myndighets telefonväxel finns f. n. inte. Tystnadsplikt för sådan personal kan emellertid följa av föreskrifter om tystnadsplikt för myndighetens verksamhet i allmänhet. Om föreskrifter av detta slag är meddelade i lag, har tystnadsplikten företräde framför meddelarfriheten, annars inte. I promemorian föreslås att tystnadsplikten i promemorieförslagets motsvarighet till 12 kap. 7 § departementsförslaget skall ha sådant företräde. Förslaget har tillstyrkts av postverket och har i övrigt inte kommenterats av remissinstanserna. Departementsförslaget bygger på promemorieförslaget.

Punkterna 4–8

För andra än offentliga funktionärer anges de meddelafrihetsbrytande tystnadsplikterna i – förutom punkt 2 som avser massmediepersonal – punkterna 4–8. Dessa punkter är i sak desamma som motsvarande punkter i 14 kap. 2 § promemorieförslaget. De tar upp de tystnadsplikter som följer av, i tur och ordning, förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen, förordnande enligt 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § RB av domstol eller av förundersökningsledare i brottmål, tystnadspliktsregeln för advokater enligt 8 kap. 4 § RB samt 7 kap. 2 § kyrkolagen och 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.

Under remissbehandlingen har förts fram önskemål om ytterligare undantag från meddelarfriheten för enskilda. Önskemålen rör tystnadsplikter som avser försvarsuppfinningar och Stockholms fondbörs.

Frågan om undantag från meddelarfriheten såvitt gäller försvarsuppfinningar bör enligt min mening övervägas i samband med att lagstiftningen härom ses över med anledning av den nya sekretesslagen (jfr specialmotiveringen till 2 kap. 2 § departementsförslaget). Vad angår Stockholms fondbörs synes nu rådande meddelarfrihet inte ha medfört några olägenheter. Några undantag av nu berört slag görs därför inte i departementsförslaget.

Punkt 4

I principiell överensstämmelse med gällande rätt (1 § 3 lagen om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt) och med promemorian föreslås att förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen skall genombryta meddelarfriheten. Det bör framhållas att den myndighet som lämnar ut en uppgift med förbehåll givetvis bör se till att den som tar emot uppgiften har klart för sig att förbehållet innebär att uppgiften inte får användas i publiceringssyfte.

Punkt 5

Punkten överensstämmer med gällande rätt (1 § 3 lagen om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt) och punkt 6 i 14 kap. 2 § i promemorieförslaget.

Punkt 6

Punkten innehåller detsamma som punkt 5 i 14 kap. 2 § i promemorieförslaget som i sin tur bygger på TK:s förslag.

I samband med de senast företagna ändringarna i TF uttalade föredragande departementschefen (prop. 1975/76:204 s. 121) att en advokat inte bör kunna utan påföljd åsidosätta tystnadsplikt, som åligger honom i hans yrkesutövning, genom yttrande i tryckt skrift eller meddelande för offentliggörande i sådan skrift. Detta uttalande får anses ha godtagits av riksdagen. Departementsförslaget har utformats i enlighet härmed.

Angående tystnadspliktsbestämmelsen i 8 kap. 4 § första stycket tredje meningen RB får jag hänvisa till vad som anförs i anslutning till förslaget till ändring i den bestämmelsen.

Punkt 7

I principiell överensstämmelse med gällande rätt och TK:s förslag förordas i promemorieförslaget att den tystnadsplikt som enligt kyrkolagen gäller för präster skall undantas från meddelarfriheten. En bestämmelse i enlighet härmed upptas i punkt 8 i 14 kap. 2 § promemorieförslaget. Punkt 7 i departementsförslaget överensstämmer med den bestämmelsen. Införs nya föreskrifter om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan (jfr motiven till 7 kap. 25 §), kan det bli aktuellt att ändra denna punkt.

Punkt 8

De regler om tystnadsplikt som återfinns i 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. gäller också personer som inte är offentliga funktionärer. Tystnadsplikten omfattar alla som utövar eller har utövat verksamhet inom hälso- och sjukvård eller inom apoteksväsendet. Till denna grupp hör först och främst de personer som

räknas upp i en av TK föreslagen regel om genombrott av meddelarfriheten, nämligen läkare, tandläkare, apotekare, barnmorskor och sjuksköterskor. Inom bestämmelsens tillämpningsområde finner man, såvitt här är av intresse, också vid apotek anställda farmacie kandidater och receptarier samt sjukgymnaster och legitimerade glasögonoptiker (jfr prop. 1975:8 s. 68). Tystnadsplikten innebär i fråga om dem som inte är offentliga funktionärer ingen begränsning beträffande meddelarfriheten.

Enligt promemorian kan det mot bakgrund av vad som förordas i fråga om det offentliga verksamhetsområdet inte råda någon tvekan om att också de personer som är sysselsatta inom den enskilda hälso- och sjukvården skall undantas från meddelarfriheten. Det föreslås därför att tystnadsplikten enligt 1975 års lag skall ha företräde framför meddelarfriheten oavsett om den tystnadspliktige är offentlig funktionär eller inte.

Från remissinstansernas sida har inga erinringar gjorts mot förslaget.

Också enligt min mening finns det starka skäl att göra det undantag från meddelarfriheten som här har föreslagits. Bl. a. kan pekas på att det skulle te sig egendomligt att en privatläkare skulle kunna lämna uppgifter till massmedierna som han inte skulle få lämna som vittne inför domstol (jfr 36 kap. 5 § RB). Departementsförslaget överensstämmer därför med promemorieförslaget på denna punkt.

Övergångsbestämmelser

Punkt 1

Som har nämnts i den allmänna motiveringen föreslås att den nya sekretesslagstiftningen skall träda i kraft den 1 januari 1980. En föreskrift av denna innebörd finns i denna punkt.

Punkt 2

Genom denna punkt upphävs 1937 års sekretesslag och lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt. Vidare upphävs lagen (1976:428) om bemyndigande att meddela föreskrifter om tystnadsplikt vid konsumentverket (jfr 8 kap. 9 §). Som jag tidigare har framhållit kommer slutlig ställning till vilka ändringar i övrigt i gällande rätt som den nya sekretesslagen ger anledning till att tas under det fortsatta departementsarbetet.

Att, såsom några remissinstanser förordar, låta bestämmelserna i 1937 års sekretesslag i vissa fall vara tillämpliga även efter den nya lagens ikraftträdande har bedömts medföra alltför stora praktiska olägenheter.

Punkt 3

Bestämmelserna i lagen innehåller ibland hänvisning till viss angiven lagstiftning. Av denna punkt framgår att sådan hänvisning avser också lagstiftning som har blivit ersatt av den som nämns i hänvisningen.

Punkt 4

Har myndighet enligt bestämmelse i 1937 års sekretesslag lämnat ut allmän handling och därvid uppställt förbehåll, skall förbehållet inte upphöra att gälla i och med att den nya sekretesslagen träder i kraft. Denna punkt innehåller en föreskrift härom.

Punkt 5

I denna punkt upptas en bestämmelse, som innebär att det av riksskatteverket förda registret rörande vissa alkoholbrott m. m. skall vara sekretessbelagt. Registret förs inte längre och skall förstöras efter utgången av år 1982 (förordningen om upphävande av förordningen 1955:513 om register rörande vissa alkoholbrott m. m. 1977:995).

Uppgifterna i registret är av intresse främst för forskare. Med anledning därav har i punkt 5 möjlighet öppnats att lämna ut uppgifter ur registret, om uppgifterna behövs för forskningsändamål. För att utlämnande skall få ske gäller dock att det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men. Motsvarande gäller i fråga om statistikuppgifter (9 kap. 4 §). Det kan erinras om att ett utlämnande till en annan myndighet medför att sekretessen enligt 13 kap. 3 § överförs till den mottagande myndigheten. Vidare kan hänvisas till att utlämnande till enskild kan förenas med förbehåll (14 kap. 9 och 10 §§).

I punkt 5 föreskrivs också en befogenhet för regeringen att för särskilt fall förordna att uppgift får lämnas ut, om regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Motsvarande befogenhet har regeringen f. n. enligt 11 § fjärde stycket och 37 § SekrL.

Uppgifter ur registret bör inte få lämnas till annan myndighet efter en sådan intresseavvägning som avses i 14 kap. 3 § första stycket. Det föreskrivs därför att bestämmelserna i 14 kap. 3 § första stycket inte skall tillämpas i fråga om sekretess enligt punkten 5.

Punkt 6

Enligt 14 § 1937 års sekretesslag gäller handlingssekretess i ärenden rörande rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker. Även tystnadsplikt torde gälla i dessa ärenden. Systemet med spärrlistor i systembutikerna är avvecklat sedan den 1 juli 1977 (prop. 1976/77:108, SkU 1976/77:40, rskr 1976/77:231). Någon bestämmelse om sekretess i denna typ av ärenden har

därför inte tagits in i förslaget till ny sekretesslag. För att uppgifter i dessa ärenden inte nu skall bli offentliga bör emellertid i övergångsbestämmelserna föras in en föreskrift, som innebär att uppgifterna även i fortsättningen omfattas av sekretess. Enklast är att i överensstämmelse med gällande rätt låta 7 kap. 4 § gälla också i dessa ärenden. I denna punkt ges en föreskrift av sådant innehåll.

Punkt 7

F. n. gäller ett hundratal tystnadsplikter, som har beslutats av Kungl. Maj:t ensam eller regeringen. Flertalet av dessa kan helt avvaras när den nya sekretesslagen träder i kraft. Detsamma är förhållandet med tystnadsplikter, som nu gäller enligt föreskrifter som har meddelats av förvaltningsmyndigheter och kommuner. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7) är det av praktiska skäl mindre lämpligt att riksdagen beslutar om upphävande av alla dessa tystnadsplikter. Regeringen bör därför enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 RF bemyndigas upphäva sådana bestämmelser. Ett bemyndigande bör avse även det fallet att borttagandet av en tystnadsplikt kräver ändring i en bestämmelse som innehåller en föreskrift om tystnadsplikt. Har tystnadsplikt föreskrivits av förvaltningsmyndighet eller kommun, bör regeringen enligt 8 kap. 11 § RF bemyndigas att i sin tur överlåta åt förvaltningsmyndigheten eller kommunen att upphäva tystnadsplikten i fråga. Punkt 7 har utformats i enlighet med det anförda.

Punkt 8

I denna punkt finns en föreskrift angående förekommande hänvisningar till nu gällande regler om handlingssekretess eller tystnadsplikt.

6.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

De ändringar som föreslås i rättegångsbalken har samband med tre huvudfrågor. Den första är i vilken utsträckning förhandling vid domstol skall få hållas inom stängda dörrar. Denna fråga, som har behandlats i avsnitt 4.5 i den allmänna motiveringen och i anslutning till 12 kap. sekretesslagen i specialmotiveringen, har föranlett ändringar i *5 kap. RB.* Den andra frågan, som har medfört ändringar i *8 kap. RB,* rör tystnadsplikt för advokater som inte är anställda i offentlig tjänst. Den tredje huvudfrågan gäller i vilken utsträckning uppgifter som är sekretessbelagda skall få utnyttjas i rättegång och under förundersökning. Denna fråga har lett till ändringar i *23, 36, 38 och 39 kap. RB.*

I departementsförslaget saknas motsvarighet till de ändringar som i promemorian har föreslagits beträffande 8 kap. 6 och 8 §§ samt 40 kap. 7 §. Vidare saknas motsvarighet till 23 kap. 12 a § och 36 kap. 6 a §. En

bestämmelse som ersätter ändringen i 40 kap. 7 § har dock tagits upp i 14 kap. 2 § andra stycket departementsförslaget.

5 kap. 1 §

Gällande rätt:

a) handlingssekretess: 36 § SekrL

b) tystnadsplikt: 5 kap. 4 §, 23 kap. 10 § och 27 kap. 9 § RB, 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), 5 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, 17 § lagen (1974:1082) om bostadsdomstol

c) förhandlingssekretess: 5 kap. 1–3 och 5 §§ RB, lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar

I detta sammanhang bör även nämnas:

15 kap. 6 § giftermålsbalken
20 kap. 10 § föräldrabalken
308 § sjölagen (1891:35 s. 1)
12 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens
92 § militära rättegångslagen (1948:472)
43 § utlänningslagen (1954:193)
12 § lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden
19 § lagen (1957:668) om utlämning för brott
13 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge
8 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
4 § lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet
16 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m.
16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)
21 § lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar
5 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
17 § lagen (1974:1082) om bostadsdomstol
22 § lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar
70 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

I *första stycket* av denna paragraf fastslås den grundläggande principen att förhandling vid domstol skall vara offentlig. I paragrafens följande stycken görs eller erinras om vissa undantag från den nämnda offentlighetsgrundsatsen.

I den allmänna motiveringen (avsnitten 4.5.2 och 4.5.3) har jag förordat att i RB tas in en bestämmelse som gör det möjligt för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar, om det kan antas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen. En sådan bestämmelse har placerats som ett *andra*

stycke i förevarande paragraf.

Av bestämmelsen framgår att den omständigheten ensam att en sekretessbestämmelse är tillämplig på uppgift, som väntas bli förebringad vid förhandling, i allmänhet inte utgör tillräcklig grund för ett förordnande om att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. För ett sådant förordnande krävs i allmänhet att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig. Detta krav överensstämmer med den nuvarande regleringen i lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar. I vissa fall får dock förordnande om att förhandling skall hållas inom stängda dörrar grundas enbart på det förhållandet att en sekretessbestämmelse är tillämplig. Dessa fall utmärks alla av att den ifrågavarande sekretessbestämmelsen är utformad helt eller bl. a. med tanke på förhållandena vid domstol.

Som framgår av den allmänna motiveringen blir det inte längre möjligt att utan stöd av en materiell bestämmelse i sekretesslagen förordna om sekretess för uppgift som har förebringats vid en domstolsförhandling inom stängda dörrar. Sekretessen enligt sekretesslagen skall i största möjliga utsträckning utgöra grunden för sådana beslut om förhandlingssekretess som har till huvudsyfte att skydda vissa uppgifter mot att bli tillgängliga för allmänheten. Bestämmelserna i 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § samt 9 kap. 15 och 16 §§ sekretesslagen har sålunda helt eller delvis tillskapats för att tillgodose det behov av sekretess enligt sekretesslagen som uppkommer hos domstol till följd av den nya regleringen. Också sekretessbestämmelsen i 8 kap. 16 § är utformad med hänsyn till behovet av sekretess hos domstol. På grund härav finns det i fall där någon av nu nämnda bestämmelser äger tillämpning inte skäl att för ett beslut av domstol om förhandling inom stängda dörrar kräva mer än att den ifrågavarande sekretessbestämmelsen är tillämplig.

I 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen finns bestämmelser som direkt tar sikte på sekretessen hos domstol när domstol medverkar vid förundersökning i brottmål. Med brottmål bör likställas andra mål eller ärenden i vilka förundersökning sker enligt de för brottmål gällande reglerna. Som exempel på sådana mål och ärenden kan nämnas mål om intagning i arbetsanstalt enligt lagen (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet och ärenden om utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. När förhandling äger rum vid domstol under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende saknas därför anledning att som förutsättning för ett domstolsbeslut om stängda dörrar kräva mer än att sekretess gäller hos domstolen enligt någon av de nyssnämnda sekretessbestämmelserna eller båda dessa.

Det nya andra stycket i förevarande paragraf gör det möjligt att hålla domstolsförhandling inom stängda dörrar endast till den del förhandlingen berör uppgift som omfattas av den aktuella sekretessbestämmelsen. I övrigt måste förhandlingen vara offentlig, om inte annan bestämmelse om förhand-

lingssekretess är tillämplig.

Vid remissbehandlingen har en remissinstans påpekat att det i vissa fall kan ankomma endast på viss myndighet att pröva fråga om utlämnande av uppgift. Det borde därför av 5 kap. 1 § RB framgå att domstol av den anledningen kan vara tvungen att förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar. Med anledning därav vill jag framhålla att det alltid ankommer på domstol att pröva fråga om att lämna ut sekretessbelagda uppgifter som förekommer i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. För den händelse uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet skulle förekomma i mål eller ärende (jfr 2 kap. 14 § andra stycket TF och 2 kap. 3 § sekretesslagen), är det självfallet av synnerlig vikt att dessa uppgifter inte röjs. I den situationen lämnar sekretessregleringen enligt min mening knappast utrymme för någon annan bedömning från domstolens sida än att uppgifterna skall förebringas vid förhandling inom stängda dörrar och bli föremål för sekretessförordnande enligt 12 kap. 3 § andra stycket andra meningen sekretesslagen. I övrigt hänvisar jag till vad jag har anfört rörande detta spörsmål i anslutning till den bestämmelsen.

Det nuvarande *tredje stycket* bör upphävas. Jag återkommer strax till detta.

I promemorieförslaget har i tredje stycket av förevarande paragraf tagits in en bestämmelse som öppnar möjlighet för domstol att hålla förhör med vittne, sakkunnig eller part inom stängda dörrar, fastän de uppgifter som lämnas vid förhöret inte omfattas av någon hos domstolen gällande sekretess enligt sekretesslagen. I promemorian sägs att andra stycket inte helt tillgodoser det behov som finns att kunna hålla domstolsförhandlingar inom stängda dörrar i syfte att skydda vissa uppgifter mot att bli tillgängliga för allmänheten. I promemorian pekas särskilt på det fallet att förhör hålls med personer som inte är knutna till myndighet. I dessa situationer torde det förhållandevis ofta kunna inträffa att den hörde har tystnadsplikt utan att hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen för de uppgifter som den hörde lämnar. Den i promemorian föreslagna bestämmelsen har samband med regleringen i 5 kap. 4 § RB. Enligt den sistnämnda bestämmelsen i promemorieförslaget kan domstolen meddela tystnadspliktsförordnande beträffande uppgift som har lämnats vid förhandling som har hållits inom stängda dörrar med stöd av det nu behandlade stycket i promemorieförslaget. Någon sekretess skulle däremot inte uppkomma i den mån uppgiften tas in i rättens protokoll. Denna brist i konsekvensen har påtalats av ett par remissinstanser.

För egen del anser jag att det inte bör komma i fråga att uppgifter i allmänna handlingar (t. ex. protokoll från muntlig förhandling) som förekommer hos domstol hålls hemliga i vidare mån än som följer av reglerna om sekretess hos domstol i sekretesslagen eller i annan lag till vilken denna hänvisar. Den i promemorian föreslagna bestämmelsen kan alltså inte ges ett sådant innehåll att den bevarar sekretessen. Uppgifterna blir nämligen tillgängliga genom

rättens protokoll och genom domen. Under sådana omständigheter anser jag att det står mindre väl i överensstämmelse med offentlighetsprincipen att domstolen får möjlighet att förordna att de här diskuterade förhören skall hållas inom stängda dörrar. Den föreslagna bestämmelsen har därför inte tagits upp i departementsförslaget.

De nuvarande *fjärde* och *femte styckena* i förevarande paragraf har bibehållits oförändrade som tredje resp. fjärde stycket i departementsförslaget. Det nya tredje stycket behövs därför att en förhandlingssekretess vid förhör med den som är under 15 år eller lider av rubbning av själsverksamheten väsentligen tillgodoser andra intressen än behovet av sekretess för vissa uppgifter. Hänvisningen i det nya fjärde stycket bibehålls därför att också vissa specialförfattningar innehåller bestämmelser om förhandlingssekretess som har annat huvudsyfte än att omgärda vissa uppgifter med sekretess.

I detta sammanhang finns det skäl att klargöra *följderna av att bestämmelserna i nuvarande 5 kap. 1 § andra och tredje styckena RB utgår.*

I nuvarande andra stycket av 5 kap. 1 § RB föreskrivs att rätten kan förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att något som är stötande för anständigheten och sedligheten skall förekomma vid förhandlingen. Handlingssekretess kan emellertid inte föreskrivas av det skälet att uppgift hos myndighet kränker anständighet och sedlighet. Enligt 2 kap. TF i dess nya lydelse utgör nämligen hänsyn till anständighet och sedlighet inte längre grund för handlingssekretess. Det finns därför inte möjlighet att låta en föreskrift i den nya sekretesslagen utgöra grundvalen för ett beslut om att domstolsförhandling skall hållas inom stängda dörrar. Som anförts i promemorian kan det inte anses föreligga något behov av en speciell bestämmelse om förhandlingssekretess i syfte att förhindra spridning av uppgifter som kränker anständighet och sedlighet. Någon annan bärande grund för den nu berörda bestämmelsen i 5 kap. 1 § RB torde inte kunna åberopas. Den saknar därför en direkt motsvarighet i departementsförslaget. Sekretessbestämmelsen i 9 kap. 16 § sekretesslagen ger dock visst skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ansvars- och skadeståndsmål avseende sedlighetsbrott. Denna sekretess till förmån för enskild kan enligt det nya andra stycket i 5 kap. 1 § RB läggas till grund för ett beslut om att domstolsförhandling skall hållas inom stängda dörrar. Som exempel kan nämnas att de båda sistnämnda bestämmelserna öppnar möjlighet för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar av hänsyn till målsäganden i ett våldtäktsmål.

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket RB i dess f. n. gällande lydelse kan rätten förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid en offentlig förhandling kan uppenbaras något som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande stat. I departementsförslaget saknas liksom i promemorieförslaget en direkt motsvarighet till denna bestämmelse. Sekretessbestämmelserna i 2 kap. sekretesslagen i förening med det nya andra stycket i förevarande paragraf ger nämligen tillräcklig möjlighet för domstol att besluta om förhandlingssekretess av hänsyn till

rikets säkerhet.

I nuvarande andra stycket av 5 kap. 1 § RB öppnas också möjlighet till förhandlingssekretess till skydd för yrkeshemlighet. I paragrafens nu gällande tredje stycke meddelas vidare bestämmelser om möjlighet till förhandlingssekretess i mål avseende utpressning och vissa andra brott samt i fråga om utredning i brottmål rörande den tilltalades personliga förhållanden. Dessa bestämmelser har berörts i specialmotiveringen till 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § och 9 kap. 16 §. De angivna bestämmelserna i sekretesslagen i förening med det nya andra stycket i 5 kap. 1 § RB gör att de nu nämnda specialbestämmelserna i RB inte får någon direkt motsvarighet i det föreliggande förslaget. Den valda lösningen innebär att förutsättningarna för förhandlingssekretess delvis har gjorts strängare än förut. De bakomliggande sekretessbestämmelserna förutsätter nämligen skada eller men för att bli tillämpliga.

Tredje stycket i 5 kap. 1 § RB innehåller f. n. också föreskriften att förhandling, som under förundersökning i brottmål äger rum vid domstol, skall hållas inom stängda dörrar om den misstänkte begär det eller rätten finner att offentligheten skulle vara till men för utredningen. Inte heller denna bestämmelse har fått någon direkt motsvarighet i departementsförslaget. Det nya andra stycket i paragrafen innebär nämligen att förhandling som här avses kan hållas inom stängda dörrar när sekretess gäller hos domstolen enligt 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen. Vid bedömningen av frågan huruvida röjandet av uppgift kan antas medföra skada eller men som avses i sistnämnda paragraf bör givetvis hänsyn tas bl. a. till den misstänktes synpunkter. Dennes önskemål blir emellertid inte i och för sig utslagsgivande.

De ändringar i 5 kap. 1 § RB som jag nu har föreslagit föranleder vissa *följdändringar i annan lagstiftning.* Bl. a. bör lagen om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar upphävas. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7) bör emellertid huvuddelen av följdlagstiftningen till den nya sekretessregleringen behandlas i annat sammanhang. I det följande föreslår jag sålunda endast att 16 § förvaltningsprocesslagen ändras med anledning av den nya regleringen i 5 kap. 1 § RB.

5 kap. 4 §

I denna paragraf föreskrivs f. n. att rätten får förordna att vad som har förekommit vid förhandling inom stängda dörrar inte får uppenbaras. Ändringen, som har motsvarighet i promemorieförslaget, innebär att bestämmelsen anpassas till den nya sekretessregleringen.

Att en förhandling har hållits inom stängda dörrar innebär inte utan vidare att de som har närvarit vid förhandlingen har tystnadsplikt rörande de uppgifter som har förebringats vid denna. En förutsättning för att sekretess och därmed alltså tystnadsplikt skall gälla är först och främst att uppgifterna

inte blir offentliga därför att sekretessen upphör till följd av 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen. Har domstolen förordnat om förhandling inom stängda dörrar med stöd av det nya andra stycket i 5 kap. 1 § RB och skall sekretessen gälla också sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, är emellertid förutsättningarna uppfyllda för att vissa av de närvarande skall ha tystnadsplikt rörande vad som har förekommit vid förhandlingen. De som är knutna till domstolen på sätt som anges i 1 kap. 7 § sekretesslagen har då tystnadsplikt enligt den lagen. Detsamma gäller personer som är knutna till annan myndighet och som vid domstolsförhandlingen har lämnat uppgifter som enligt sekretesslagen är sekretessbelagda hos den myndigheten. Tystnadsplikt kan också föreligga för personer som vid förhandlingen har lämnat uppgifter, beträffande vilka de har tystnadsplikt enligt någon annan författning än sekretesslagen. Vid förhandlingen kan emellertid också ha medverkat eller närvarit personer som inte är bundna av tystnadsplikt med avseende på vad som har förekommit vid denna. Som har framhållits i promemorian föreligger det även i fortsättningen ett påtagligt behov av att domstolen skall kunna ålägga sådana personer tystnadsplikt beträffande vad som har förekommit vid förhandling inom stängda dörrar. Förevarande paragraf öppnar en sådan möjlighet.

Rörande tillämpningen av paragrafen vill jag nämna att det är uppenbart att ett tystnadspliktsförordnande får meddelas endast om en hos domstolen tillämplig sekretessregel i sekretesslagen kan åberopas. Att det vid förhandlingens början föreligger tillräckliga skäl för att förordna om att den skall hållas inom stängda dörrar är alltså inte tillräckligt för att de uppgifter som sedan lämnas vid förhandlingen skall kunna sekretessbeläggas. Bestämmelsen har utformats i överensstämmelse härmed.

I sammanhanget kan påpekas att ett förordnande av domstolen om tystnadsplikt har betydelse för samtliga nyss nämnda personkategorier, nämligen med avseende på friheten att lämna uppgifter för offentliggörande i tryckt eller därmed jämförlig skrift. Beträffande denna fråga hänvisar jag till 16 kap. 1 § 5 sekretesslagen.

Har förhandling hållits inom stängda dörrar med stöd av nuvarande 5 kap. 1 § fjärde eller femte stycket RB, saknas enligt promemorian bärande skäl för att domstolen skall ha möjlighet att föreskriva tystnadsplikt med avseende på vad som har förekommit vid förhandlingen. Anledningen härtill är att förhandlingen i dessa fall har hållits inom stängda dörrar inte för att förhindra att vissa uppgifter blir tillgängliga för allmänheten utan för att underlätta syftet med förhandlingen e. d. Jag kan instämma i detta uttalande så länge det vid förhandlingen förebringas uppgifter som inte är sekretessbelagda hos domstolen. Skulle emellertid sådana uppgifter förebringas vid förhandlingen, bör det inte möta något hinder mot att uppgifterna omfattas av sekretessförordnande enligt 12 kap. 3 § sekretesslagen och 5 kap. 4 § RB. Departementsförslaget innebär därför att förordnande om tystnadsplikt under den angivna förutsättningen kan meddelas också då förhandlingssekretessen beslutats med stöd av det nya tredje stycket i 5 kap. 1 § RB eller med

stöd av bestämmelse som åsyftas i det nya fjärde stycket av samma paragraf.

5 kap. 5 §

Andra stycket i förevarande paragraf innehåller bestämmelser om offentligheten när domstol avkunnar dom eller beslut. Enligt första meningen skall avkunnandet i princip ske offentligt. Har förhandlingen hållits inom stängda dörrar, gäller f. n. enligt andra meningen att också domen eller beslutet får avkunnas inom stängda dörrar.

Enligt promemorian är det naturligt att knyta samman regleringen av förutsättningarna för att dom eller beslut skall få avkunnas inom stängda dörrar med bestämmelserna i sekretesslagen om i vilken utsträckning sekretess skall gälla hos domstolen för uppgifter i domstolens dom eller beslut. Jag delar denna uppfattning. Om sekretess enligt sekretesslagen gäller hos domstolen för en del av domstolens dom eller beslut eller, i sällsynta undantagsfall, för hela domen eller beslutet, är domen eller beslutet i motsvarande mån undandragen offentlighet. Under sådana förhållanden måste givetvis domen eller beslutet i sekretessbelagda delar avkunnas inom stängda dörrar. I andra stycket andra meningen i förevarande paragraf föreskrivs sålunda att dom eller beslut skall avkunnas inom stängda dörrar, i den utsträckning sekretessbelagda uppgifter förekommer däri.

8 kap. 4 och 7 §§

Reglerna i 1 kap. 1 § tredje stycket, 7 kap. 3 § första stycket och 7 kap. 5 § TF innebär att en bestämmelse om tystnadsplikt inte i och för sig utgör något hinder mot att den som är underkastad tystnadsplikten lämnar meddelanden för publicering i tryckt eller därmed jämställd skrift eller själv offentliggör uppgifter i en sådan skrift för vilken han är ansvarig. I 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 öppnas emellertid en möjlighet att göra undantag från denna principiella meddelar- och publiceringsfrihet genom bestämmelser i en särskild lag. Motsvarande regler gäller också i fråga om meddelanden till eller offentliggörande i de radio- eller TV-program som avses i radioansvarighetslagen eller lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio. Undantagen från meddelar- och publiceringsfriheterna kan avse både offentliga funktionärer och personer i enskild tjänst.

Det torde råda allmän enighet om att det skall vara möjligt att ingripa mot en advokat som bryter mot sin tystnadsplikt genom att lämna uppgifter för publicering i massmedierna eller genom att publicera uppgifter i tryckt skrift eller i radio- eller televisionsprogram (se bl. a. prop. 1975/76:204 s. 121).

Det nu framlagda förslaget till sekretesslag innehåller i 9 kap. 9 § en regel om sekretess vid allmän advokatbyrå. Denna regel motsvaras i gällande rätt av 26 § SekrL och 13 § instruktionen (1973:249, ändrad senast 1976:903) för de

allmänna advokatbyråerna. En offentliganställd advokat kan således både enligt förslaget och nu gällande ordning med stöd av 20 kap. 3 § BrB straffas för sekretessbrott på vanligt sätt. Den önskvärda möjligheten att ingripa mot meddelande av uppgifter för publicering och mot offentliggörande av uppgifter kan i detta fall enkelt åstadkommas genom att den relevanta sekretessregeln tas med i den särskilda lagstiftning om undantag från meddelarfriheten som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 TF. Enligt departementsförslaget skall detta också ske (jfr 16 kap. 1 § 3 sekretesslagen).

Uppgiften att göra undantag från meddelarfriheten såvitt gäller övriga advokater kompliceras däremot av att den tystnadsplikt som gäller för dessa f. n. inte är straffsanktionerad. Den enda bestämmelse som finns i ämnet är intagen i 34 § andra stycket i stadgarna för Sveriges advokatsamfund och innebär att ledamot av samfundet är skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han har erfarit i sin yrkesutövning. Brott mot denna tystnadsplikt kan beivras endast enligt de i 8 kap. 7 § RB intagna reglerna om åtgärder mot advokat som åsidosätter de plikter som åvilar honom som advokat. De påföljder som kan komma i fråga är varning, erinran eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, uteslutning ur samfundet. Fråga om sådan påföljd prövas enligt rättegångsbalken av samfundets styrelse eller, om så har bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ. Av 14 § i stadgarna framgår att detta organ är samfundets disciplinnämnd.

En advokat som bryter mot sin tystnadsplikt genom att lämna uppgifter för publicering i massmedierna eller genom att publicera uppgifter i tryckt skrift kan inte drabbas av disciplinär påföljd. TF tillåter nämligen inte någon annan form av ingripanden mot den som genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift har brutit mot en tystnadsplikt av kvalificerad art än lagföring i tryckfrihetsmål. På motsvarande sätt gäller att ett brott mot en kvalificerad tystnadsplikt vilket sker genom att någon offentliggör uppgifter i en skrift för vilken han själv är publiceringsansvarig kan beivras endast som tryckfrihetsbrott i tryckfrihetsmål.

För att det skall bli möjligt att ingripa i disciplinär ordning mot advokater som bryter sin tystnadsplikt genom att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift eller genom att själva offentliggöra uppgifter i sådan skrift krävs således ändringar i TF.

För att redan nu öppna en möjlighet att beivra överträdelser av icke-offentliganställd advokats tystnadsplikt som sker genom yttranden i tryckt skrift eller radio- eller TV-program eller genom meddelanden till massmedierna föreslås i promemorian att man i RB tar in en bestämmelse om tystnadsplikt också för sådan advokat. Den föreslagna bestämmelsen har utformats med motsvarande bestämmelse i advokatsamfundets stadgar som förebild. Brott mot bestämmelsen kan till följd av reglerna i 20 kap. 3 § BrB beivras i vanlig straffrättslig ordning. Detta innebär i sin tur att det blir möjligt att ingripa i den form som anges i TF.

Den föreslagna bestämmelsen avser bara advokater i privat verksamhet.

Enligt promemorieförslaget skall uppgiften att få till stånd ett beivrande i straffrättsliga former vila på ett organ inom advokatsamfundet. Målsäganden skall inte på egen hand kunna inleda ett rättsligt förfarande. Åtal får väckas endast efter angivelse av samfundets styrelse eller, om så bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ. I promemorian framhålls att ingripanden i disciplinär ordning även i fortsättningen skall vara det normala sättet att beivra advokats brott mot tystnadsplikt. I praktiken bör möjligheten att väcka åtal för en sådan gärning så gott som uteslutande utnyttjas i de fall där en advokat har brutit mot sin tystnadsplikt genom att meddela uppgifter för publicering eller genom att offentliggöra uppgifter i något massmedium. Till sist föreslås i promemorian att JK skall tilläggas en exklusiv kompetens som åklagare i mål av här avsett slag.

Promemorieförslaget har vid remissbehandlingen tillstyrkts av JK och lämnats utan erinran av det stora flertalet övriga instanser. Sveriges advokatsamfund hör till dem som framför vissa invändningar. Samfundet ansluter sig till den i promemorian uttalade meningen att ingripanden i disciplinär ordning skall vara det normala sättet att beivra brott mot tystnadsplikt och att fråga om väckande av åtal skall initieras av samfundet som regel endast i de fall vari brott mot tystnadsplikt skett genom meddelande för publicering eller genom offentliggörande i massmedium. Samfundet erinrar dock om att förslaget medför att det i vissa fall kan ankomma på t. ex. en tryckfrihetsjury att göra uttalanden om innebörden av begreppet god advokatsed i fråga om advokats tystnadsplikt. Samfundet kan inte ansluta sig till den i förslaget i detta sammanhang uttalade förmodan att några skiljaktigheter i bedömningen av betydelse troligen inte skulle förekomma mellan ett sådant organ och samfundet. Enligt hovrätten för Västra Sverige synes förslaget att advokat i privat verksamhet skall kunna åtalas för brott mot tystnadsplikt endast efter angivelse av organ för Sveriges advokatsamfund oantagbart. Hovrätten föreslår att åtal skall kunna väckas om och endast om målsäganden angiver saken till åtal. Huruvida därutöver skall krävas prövning, om åtal är påkallat från allmän synpunkt, är av mindre betydelse.

Som framgår av vad jag har anfört kommer det enligt den nya sekretesslagen bli möjligt att ingripa mot offentliganställd advokat som bryter mot sin tystnadsplikt genom att meddela uppgifter för publicering eller själv offentliggöra uppgifter i tryckt skrift. Samma möjlighet bör enligt min mening införas också i fråga om motsvarande brott mot tystnadsplikt av advokat i enskild verksamhet. Som har föreslagits i promemorian bör detta ske genom att det i lag införs en bestämmelse om tystnadsplikt också för sådan advokat. Brott mot en bestämmelse av detta slag kan till följd av reglerna i 20 kap. 3 § BrB beivras i vanlig straffrättslig ordning. Genom att bestämmelsen också tas upp i 16 kap. sekretesslagen möjliggörs ingripande enligt TF.

I enlighet med promemorieförslaget bör bestämmelsen tas upp i 8 kap. 4 § RB och utformas med motsvarande bestämmelse i advokatsamfundets

stadgar som förebild. I fråga om offentliganställda advokater bör i stället bestämmelsen i 9 kap. 9 § sekretesslagen gälla. Såvitt gäller sekretessens omfattning torde detta knappast innebära någon skillnad mellan de båda advokatkategorierna.

Vad gäller regleringen i övrigt anser jag visserligen att den bör utformas så att den så nära som möjligt ansluter sig till de principer som f. n. gäller i fråga om tillsyn över advokaternas verksamhet. Jag vill emellertid inte förorda att åtal för brott mot den föreslagna tystnadsplikten skall få väckas endast efter angivelse av advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd. Tillräckliga skäl för en sådan ordning föreligger enligt min mening inte.

I övrigt vill jag däremot i huvudsak godta promemorieförslaget. En utgångspunkt vid regleringen bör sålunda vara att ingripanden i disciplinär ordning också i fortsättningen skall vara det normala sättet att beivra advokats brott mot tystnadsplikt. I praktiken bör möjligheten att väcka åtal för en sådan gärning i regel bara utnyttjas i de fall där en advokat har brutit mot sin tystnadsplikt genom att meddela uppgifter för publicering eller genom att offentliggöra uppgifter i något massmedium.

För att betona det straffrättsliga förfarandets undantagskaraktär bör JK, som redan har vissa tillsynsbefogenheter i fråga om advokaternas verksamhet och som dessutom är ensam åklagare i tryckfrihetsmål, tilläggas en exklusiv kompetens som åklagare i mål av här avsett slag. Målsäganden bör inte själv få väcka åtal.

Som förutsättning för åtal bör gälla att åtal är påkallat från allmän synpunkt. Angivelse av målsäganden bör inte krävas (jfr 20 kap. 5 § fjärde stycket BrB). Skälen för åtal bör emellertid vara mycket starka om åtal skall väckas mot målsägandens vilja.

Även om angivelse av advokatsamfundet inte bör utgöra en förutsättning för åtal är det uppenbart att samfundets uppfattning i åtalsfrågan i regel bör inhämtas före åtalsbeslutet. Någon författningsregel härom synes dock inte vara påkallad.

23 kap. 14 §, 36 kap. 5 §, 38 kap. 8 och 9 §§ och 39 kap. 5 §

Det ligger i sakens natur att konflikt ibland kan uppkomma mellan å ena sidan intresset av att en viss uppgift hålls hemlig och å andra sidan intresset av att domstolarna får del av alla uppgifter av betydelse i en rättegång. Regleringen av sådana konflikter finns f. n. i RB och i gällande sekretesslag. De föreslagna nya reglerna om sekretess i offentlig verksamhet ger anledning att undersöka om ändringar behövs i reglerna i RB.

I 36 kap. 5 § RB finns regler om förbud att i vittnesmål lämna uppgifter som träffas av tystnadspliktsregler. I paragrafens första stycke finns ett allmänt, men till sin räckvidd begränsat förbud mot vittnesmål och i de följande fyra styckena särskilda förbud som är riktade till vissa personkategorier, advokater, läkare m. fl. I sjätte stycket hänvisas till bl. a. TF:s bestämmelser om

tystnadsplikt. Regleringen, som kan anses förhållandevis svårtillgänglig, innebär sammanfattningsvis att de tystnadsplikter som avses i de särskilda förbudsreglerna tar över vittnesplikten men att det stora flertalet övriga tystnadsplikter får vika för reglerna om vittnesplikt.

Reglerna i 36 kap. 5 § har motsvarande tillämpning i fråga om partsförhör under sanningsförsäkran, skriftligt bevis och syn.

Möjligheten att genom allmänna handlingar förebringa bevisning om hemliga förhållanden behandlas i 38 § andra stycket SekrL. Om en allmän handling, som inte får lämnas ut till envar, kan antas vara av betydelse som bevis i rättegång, får domstolen förordna att handlingen skall tillhandahållas. Undantag gäller för handlingar, som avses i 1–4, 31 och 33 §§, dvs. handlingar som är hemliga av utrikespolitiska skäl eller av hänsyn till försvaret och vissa andra handlingar. Dessa handlingar kan tillhandahållas domstolen endast efter beslut av myndighet som i annat sammanhang prövar frågor om utlämnande. Vidare gäller den inskränkningen att handlingen inte får företes i rättegång, om handlingens innehåll är sådant att den som utfärdat den enligt 36 kap. 5 § andra, tredje eller fjärde stycket RB inte får höras som vittne därom. Om yrkeshemlighet skulle uppenbaras, krävs att synnerlig anledning förekommer för att handlingen skall få företes.

Även under förundersökning är bestämmelserna i 38 § andra stycket SekrL tillämpliga. Förordnandet meddelas av domstolen. Särskilda bestämmelser om huruvida den som hörs under förundersökning är skyldig att iaktta tystnadsplikt finns däremot inte. Emellertid torde den som är skyldig att röja uppgift vid vittnesförhör straffritt kunna lämna uppgiften även under förundersökningen. I 23 kap. 13 § RB finns regler om möjlighet att redan under förundersökningen som vittne vid domstol höra den som kan komma att bli vittne sedan åtal har väckts. Sådant förhör får inte äga rum, innan förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet.

Enligt promemorian bör liksom hittills i RB anges i vilka fall tystnadsplikt medför förbud mot vittnesförhör. Det allmänna förbud mot vittnesförhör som finns i 36 kap. 5 § första stycket RB föreslås utgå. I stället föreslås ett absolut förhörsförbud av hänsyn till allmänna intressen när sekretess gäller med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation samt rikets centrala finanspolitik m. m. Därvid fordras enligt promemorian att uppgiften är av synnerlig betydelse för intresse som föranlett sekretessen. Vittnesförhör skall dock kunna komma i fråga om regeringen medger det.

Förhörsförbuden enligt 36 kap. 5 § andra, tredje och fjärde styckena RB lämnas i promemorian i sak oförändrade. I andra stycket görs dock vissa kompletteringar.

I promemorian föreslås också i en ny 36 kap. 6 a § en regel som innebär förbud att i andra fall där sekretess föreligger enligt sekretesslagen höra vittne och vidare en befogenhet för domstolarna att dispensera från detta förbud när

särskilda skäl föreligger. Domstolarna skall därvid göra en skönsmässig prövning av sekretesskravets vikt och möjligheten att på annat sätt komplettera bevisningen.

Samma möjlighet till skönsmässig prövning föreslås i fråga om skriftlig bevisning.

Bestämmelser som svarar mot regleringen i 38 § andra stycket SekrL föreslås införda i RB. En nyhet i de föreslagna bestämmelserna är att rätten skall kunna förordna om tillhandahållande av även en icke allmän handling som tillhör myndighet t. ex. minnesanteckning.

I fråga om sekretessen vid förundersökning föreslås i promemorian också en reglering för det fall att en offentlig funktionär är bunden av tystnadsplikt som följer av sekretesslagen eller bestämmelse som avses där. Regleringen som har tagits in i en ny 23 kap. 12 a § RB innebär att den offentlige funktionären i princip är bunden av sekretesslagens föreskrifter om tystnadsplikt. Han kan emellertid enligt förslaget lösas från viss tystnadsplikt efter framställning till domstolen av undersökningsledaren. Rätten har att vid sin prövning tillämpa de föreslagna reglerna i fråga om vittnesplikt.

Vid remissbehandlingen har promemorieförslaget i förevarande delar i allmänhet inte kommenterats närmare. Förslaget i promemorian att domstolarna efter en skönsmässig prövning skall kunna förbjuda vittnesförhör varigenom sekretessbelagda uppgifter blir röjda avstyrks emellertid av hovrätten för Västra Sverige. Hovrätten avstyrker också motsvarande förslag vad gäller skriftliga bevis, som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Regeringsrätten anser att något bärande skäl inte har anförts för att tillerkänna domstol möjlighet att förordna att myndighet skall tillhandahålla en handling som inte är allmän.

Enligt min mening är den avvägning mellan intresset av sekretess och det motstående intresset av att domstolarna får tillgång till bevisning som har gjorts i RB i huvudsak tillfredsställande till sin sakliga innebörd. Skäl saknas därför att i detta sammanhang göra annat än de jämkningar som är nödvändiga med anledning av de nya reglerna om sekretess i offentlig verksamhet.

Den grundläggande regeln om förhållandet mellan tystnadsplikt och vittnesplikt, 36 kap. 5 § första stycket RB, framstår emellertid som oklar till sin innebörd. Det föreskrivs där som huvudregel att ingen får höras angående något som han enligt lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla. Avfattningen kan uppenbarligen ge intryck av att varje regel om tystnadsplikt hindrar vittnesmål angående uppgift som omfattas av tystnadsplikten. Som jag redan har antytt är innebörden en helt annan. I de fall där förbud gäller att "obehörigen" yppa uppgift anses förbudet sålunda inte hindra vittnesmål. De flesta tystnadsplikter är avfattade på detta eller liknande sätt. Redan nu föreligger alltså ett visst behov av klarläggande. Detta behov blir mer accentuerat med den nya sekretesslagen. Av 14 kap. 1 § i denna lag framgår nämligen klart att lagens sekretessregler viker för regler i lag angående

vittnesplikt. Det kan anmärkas att det vid ämbetsansvarsreformen förutsattes att 36 kap. 5 § första stycket skulle ses över sedan pågående utredningsarbete angående offentliga funktionärers tystnadsplikt hade slutförts (jfr prop. 1975:78 s. 207).

Bestämmelsen i 36 kap. 5 § första stycket bör alltså ändras. Ändringen bör i görligaste mån syfta till att i sak behålla nuvarande avvägning mellan tystnadsplikt och vittnesplikt. Från denna utgångspunkt vill jag inte förorda promemorians förslag till en ny 36 kap. 6 a § med bestämmelser om ett allmänt förbud mot vittnesmål i strid med sekretessregler enligt sekretesslagen kombinerat med en befogenhet för rätten att efter en skönsmässig bedömning tillåta bevisningen. Däremot anser jag att förslaget till ändrad lydelse av 36 kap. 5 § första stycket RB i huvudsak bör godtas. Detta innebär att det nuvarande allmänt avfattade förbudet mot vittnesmål vid konflikt med tystnadsplikt får utgå för att ersättas med en förbudsregel som är knuten till ett fåtal bestämmelser i sekretesslagen.

Bestämmelserna i övrigt i 36 kap. 5 § behöver inte ändras i sak på grund av den nya sekretesslagstiftningen. Beträffande andra och sjätte styckena i paragrafen bör emellertid vissa mindre ändringar av formell natur göras. Jag återkommer till dem i det följande.

Bestämmelserna i 38 § första stycket SekrL angående bevisning genom allmänna handlingar innebär enligt min mening ändamålsenliga lösningar i sak. I enlighet med vad som föreslås i promemorian bör denna reglering föras över till RB och där tas in i 38 kap. 8 §. Också i denna del bör promemorieförslaget i huvudsak godtas. Bl. a. bör sålunda gälla att prövningen om en handling bör förekomma i ett visst mål generellt bör ske innan rätten har haft tillgång till handlingen. Information till grund för avgörandet bör rätten i flertalet fall kunna få genom att höra sig för med den myndighet som förvarar handlingen.

Någon motsvarighet till promemorians förslag till regel om möjlighet för rätten att under förundersökning på undersökningsledarens begäran medge undantag från viss tystnadsplikt har inte tagits upp i departementsförslaget. Detta sammanhänger bl. a. med de möjligheter att lämna uppgifter efter intresseavvägning som 14 kap. 3 § sekretesslagen enligt departementsförslaget erbjuder. Något behov av en särskild dispensregel har inte ansetts föreligga.

23 kap. 14 §

I paragrafen finns bestämmelser om möjlighet för undersökningsledaren att under förundersökningen införskaffa bevisning i form av yttrande från sakkunnig, skriftligt bevis eller föremål för besiktning.

I departementsförslaget har ett tillägg gjorts som innebär att undersökningsledaren kan begära rättens förordnande att allmän handling som kan antagas äga betydelse som bevis skall tillhandahållas vid förundersökningen.

I 38 kap. 8 § andra stycket anges de begränsningar som gäller i rättens möjligheter att meddela sådant förordnande. Den nya bestämmelsen har f. n. motsvarighet i 38 § andra stycket SekrL.

36 kap. 5 §

Denna paragraf innehåller regler om när vittnesplikten får vika med anledning av olika sekretessregler.

I första stycket behandlas sekretess med hänsyn till rikets säkerhet m. m. Förbudet mot förhör gäller i fråga om personer som har tystnadsplikt enligt sekretesslagen. Tillstånd till förhör lämnas av den myndighet i vars verksamhet den som åberopas som vittne har inhämtat uppgiften. Om ifrågavarande myndighet inte medger att uppgiften röjs vid vittnesförhör kan naturligtvis dispensregeln i 14 kap. 8 § sekretesslagen komma att bli aktuell.

I andra stycket behandlas vissa förbud mot vittnesförhör, vilka är absoluta med den inskränkningen som följer av fjärde stycket, vilket avser mål om ansvar för grova brott. Stycket har undergått en mindre redaktionell ändring.

I sjätte stycket har en lagteknisk ändring gjorts, som sammanhänger med att första stycket i dess nuvarande lydelse har utmönstrats. Efter ändringen innebär bestämmelsen en begränsning i den allmänna vittnesplikten.

38 kap. 8 och 9 §§

I 8 § upptas bestämmelser som svarar mot 38 § andra stycket SekrL. De nuvarande bestämmelserna behandlar dock endast hemliga handlingar. Förslaget innebär en viss utvidgning av reglernas tillämplighet.

I första stycket upptas huvudregeln. Bestämmelsen gäller även offentliga allmänna handlingar. Någon motsvarighet till förslaget i promemorian att även handling som inte är allmän skall omfattas av regleringen har däremot inte tagits upp i departementsförslaget. Något praktiskt behov härav har inte ansetts föreligga.

En förutsättning i 8 § första stycket liksom i 2 § första stycket är att handlingen kan antas äga betydelse som bevis. Är förutsättningen uppfylld får rätten förordna att handlingen skall tillhandahållas.

Andra stycket innehåller inskränkningar i möjligheten att meddela förordnanden. Punkten 1 skyddar samma sekretessintresse som 36 kap. 5 § första stycket. Punkten 2 avser handlingar som innehåller uppgifter varom råder förhörsförbud enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde eller sjätte stycket. F. n. omfattar personkretsen endast den som upprättat handlingen. I förslaget avser bevisinskränkningen varje handling, som någon, för vilken gäller förhörsförbud, tagit befattning med. Hit hör exempelvis brev med förtroliga uppgifter från patient till läkare. Bevisinskränkningen enligt punkten 2 är

absolut med den begränsning till grova brottmål som anges i 36 kap. 5 § fjärde stycket.

Punkten 3 avser att i enlighet med gällande rätt förebygga att yrkeshemlighet uppenbaras.

Sista meningen i nuvarande 38 kap. 8 § motsvarar i förslaget 9 §.

39 kap. 5 §

Andra stycket har kompletterats med en hänvisning till bestämmelserna i den nya 38 kap. 9 §.

6.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

I 41 § SekrL finns bestämmelser för det fall att någon utlämnar handling i strid mot föreskrifterna i lagen eller mot förbud som har meddelats enligt denna. Vidare föreskrivs straff för den som bryter mot förbehåll som har gjorts vid handlings utlämnande. Om gärningen är belagd med straff i annan lag, skall den andra lagen tillämpas. Annars är straffet böter eller, om det är fråga om brott som avser handlingar som sägs i 1–4, 20 och 36 §§, fängelse. Såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar torde omfattas av ansvarsbestämmelsen.

Brott mot tystnadsplikt straffbeläggs i 20 kap. 3 § BrB. Yppar någon vad han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, skall han, om inte gärningen annars är särskilt belagd med straff, dömas enligt paragrafens första stycke till böter eller fängelse i högst ett år. I andra stycket föreskrivs att den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket skall dömas till böter.

Fastän ordet yppa används i 20 kap. 3 § BrB, kan som brott mot tystnadsplikt betraktas även att någon röjer något, som han skall hemlighålla, genom att förete en icke allmän handling eller genom att visa upp en hemlig allmän handling (jfr NJA 1953 s. 654). Det finns med hänsyn härtill goda skäl för att hävda att också utlämnande av allmän handling i strid med föreskrifterna i gällande sekretesslag eller mot förbud som har meddelats enligt den lagen skall betraktas som ett brott mot tystnadsplikt. Även den som bryter mot förbehåll som har gjorts vid utlämnande av handling kan tänkas bli straffad för brott mot tystnadsplikt (jfr prop. 1975:78 s. 266 och 1975/76:204 s. 171). Det kan alltså hävdas att 41 § i 1937 års lag numera inte har någon självständig betydelse.

Den som offentliggör en hemlig allmän handling torde f. n. kunna bestraffas härför endast om han dessutom är den tjänsteman, som har handlingen om hand, eller om han därvid bryter mot ett förbehåll som har gjorts vid handlingens utlämnande till honom. Sker offentliggörandet i tryckt skrift, krävs härutöver att han ansvarar för skriften enligt 8 kap. TF (7 kap. 5 § 2 TF).

I promemorian föreslås att någon motsvarighet till 41 § SekrL inte skall finnas i den nya sekretesslagen och att 20 kap. 3 § BrB skall tillämpas vid brott mot sekretesslagstiftningen. Förutom en jämkning av redaktionell natur innebär promemorieförslaget bara den ändringen av 20 kap. 3 § BrB att andra stycket kompletteras med en regel om straffrihet i ringa fall av oaktsamt brott mot tystnadsplikt. Enligt promemorian innebär förslaget samma avgränsning av det straffbara området som f. n.

Remissinstanserna i det stora hela har lämnat förslaget utan erinran. I några avseenden förordas emellertid ändringar i förslaget. Två remissinstanser, JK och hovrätten för Västra Sverige, uttalar sig för en vidgning av den straffbara personkretsen. Enligt JK bör den omfatta envar som offentliggör eller på annat sätt röjer innehållet i hemlig handling. I flera yttranden diskuteras huruvida brottsbenämningen är lämplig.

Som riktlinje vid utformningen av en straffbestämmelse som skall sanktionera de nya sekretessreglerna bör enligt min mening gälla att det straffbara området inte bör ändras jämfört med gällande ordning, om inte starka skäl talar för det. Något behov av den utvidgning som har förordats i några yttranden har knappast visat sig föreligga. Allvarliga fall av offentliggörande av sekretessbelagda uppgifter kan f. n. medföra straff enligt 19 kap. BrB, t. ex. för spioneri. Det straffbara området bör därför ha samma avgränsning som f. n. En fråga som har tilldragit sig visst intresse under remissbehandlingen är brottsbenämningen, som enligt promemorian bör bibehållas. Som anförs i promemorian kan det visserligen te sig något oegentligt att benämna den straffbara gärningen brott mot tystnadsplikt när den begås genom att handling lämnas ut. Ordet tystnadsplikt förekommer f. ö. bara på ett par ställen i den nya sekretesslagen. Som nyss har nämnts betecknar brottsbenämningen emellertid redan nu ett röjande av sekretessbelagd uppgift genom lämnande av information i skriftlig form. Den är vidare hävdvunnen och synes språkligt sett vara att föredra framför t. ex. sekretessbrott som haft vissa förespråkare vid remissbehandlingen. Den är dessutom lämpligare när det är fråga om tystnadsplikt som åvilar annan än offentlig funktionär. Därför bör benämningen brott mot tystnadsplikt behållas också i departementsförslaget.

Som närmare utvecklats i promemorian (s. 688 f) kan det anses att reformeringen av ämbetsansvaret har medfört en viss utvidgning av det straffrättsliga ansvaret för brott mot tystnadsplikt. I praktiken har den emellertid knappast någon betydelse. Genom att tystnadspliktsbestämmelser f. n. regelmässigt innehåller ett obehörighetsrekvisit finns alltjämt ett visst utrymme för en diskretionär prövningsrätt för domstolarna. För de offentliga funktionärernas del ändras emellertid läget med den nya sekretesslagen. Något obehörighetsrekvisit finns nämligen inte i lagen. I stället har en strävan varit att i lagtexten uttömmande ange de fall där en uppgift får lämnas ut. Emellertid är det möjligt att det i undantagsfall, som inte kan förutses, ter sig mindre rimligt att utkräva ansvar för ett oaktsamt röjande av en sekre-

tessbelagd uppgift. Det kan även annars tänkas fall, där tjänstefelsansvar tidigare inte har utkrävts och som bör vara straffria. Härtill kommer att det synes inkonsekvent att en domstol skulle ådöma ansvar för en gärning som, om den hade beivrats i disciplinär ordning hade bedömts som ringa och till följd därav inte hade föranlett disciplinpåföljd. På grund av vad som sålunda har anförts bör 20 kap. 3 § andra stycket BrB ändras så att ansvar inte följer på brott mot tystnadsplikt som begås av oaktsamhet, om fallet är ringa.

Som framgår av det anförda aktualiseras en bestämmelse om att ansvar för oaktsamt brott mot tystnadsplikt inte skall följa i ringa fall av den nya sekretesslagen. I och för sig ändras inte rättsläget för dem som är bundna av tystnadsplikt och som inte är offentliga funktionärer. Det synes emellertid lämpligt att ha samma gräns mot det straffria området för alla kategorier som är underkastade tystnadsplikt. Därför bör bestämmelsen om ansvarsfrihet vid ringa oaktsamhetsbrott göras generellt tillämplig.

I enlighet med det anförda har promemorieförslaget utan ändring upptagits i departementsförslaget.

Angående tillämpningen av första stycket vill jag erinra om att det subjektiva rekvisitet – uppsåt såvitt gäller första stycket – skall omfatta också det förhållandet att den röjda uppgiften inte får lämnas ut i det aktuella fallet (prop. 1975:78 s. 84, jfr SOU 1966:60 s. 105). Detta innebär att en offentlig funktionär som av oaktsamhet misstar sig på sekretessregleringens innehåll skall fällas till ansvar för endast oaktsamt brott, om han röjer sekretessbelagd uppgift.

Huruvida oaktsamt brott är ringa får avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. En omständighet av betydelse kan vara vilken uppgift som har röjts och vilken skada detta har medfört. En annan faktor vid denna bedömning kan vara vilka krav som rimligen kan ställas på den offentlige funktionären med hänsyn till hans möjligheter att bedöma den rättsliga situationen.

6.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290)

14 och 15 §§

Ändringarna i dessa paragrafer består i att hänvisningarna till 39 § andra stycket SekrL ersatts med hänvisningar till 14 kap. 5 § i den nya sekretesslagen. Vidare har 14 § andra och tredje styckena fått utgå. I fråga om skälen till ändringarna får jag hänvisa till vad jag har anfört i anslutning till 14 kap. 5 § förslaget till sekretesslag.

20 §

F. n. finns i paragrafen en bestämmelse om ansvar för brott mot förbehåll eller tystnadspliktsförordnande som har meddelats med stöd av 14 § eller 15 § tredje stycket. Departementsförslaget innebär att nu avsedda bestämmelser i de två paragraferna skall ersättas av regler i 14 kap. 10 § sekretesslagen. Brott

mot de nya reglerna kommer att kunna bestraffas enligt 20 kap. 3 § BrB. Det föreslås därför att 20 § skall upphävas.

6.5 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling. Bestämmelserna innebär att reglerna i 5 kap. 1–5 och 9 §§ RB skall gälla i tillämpliga delar. Rätten får emellertid, utöver vad som följer av 5 kap. 1 § RB, förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse.

För att domstolsförhandling skall få hållas inom stängda dörrar krävs enligt det nya andra stycket i 5 kap. 1 § RB i princip att det skall vara av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5.3) är de sekretessregler som i allmänhet är aktuella när en sådan domstol har en muntlig förhandling utformade med hänsyn till att ärendena i besvärsinstans prövas av förvaltningsdomstol. Det finns därför inte skäl att ställa upp ytterligare villkor för att sekretessen skall gälla hos domstolen. Förevarande paragraf har därför jämkats så att det framgår att det inte uppställs något annat villkor för att förhandling skall få hållas inom stängda dörrar än att det kan antas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess enligt sekretesslagen.

Med den nu angivna jämkningen kommer förvaltningsdomstolarnas möjligheter att hålla förhandling inom stängda dörrar att anknytas till regleringen i sekretesslagen på samma sätt som förordats i fråga om de allmänna domstolarna.

I förarbetena till den nu behandlade paragrafen (prop. 1971:30 s. 557) har föredraganden uttalat sig angående tillämpningen av regeln om att offentligheten får vika om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse. Av uttalandet framgår att regeln får antas i praktiken leda till att rätten förordnar om stängda dörrar i så gott som varje skattemål eller socialt mål, när enskild part begärt det. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5.3) innebär den av mig föreslagna regleringen att förvaltningsdomstolarnas möjligheter att hålla förhandling inom stängda dörrar blir mindre omfattande än f. n. Denna effekt inträder på grund av att de flesta sekretessbestämmelser förutsätter skada eller men för att sekretess skall gälla.

19 och 43 §§

De nuvarande hänvisningarna till 39 § andra stycket SekrL har ersatts av hänvisningar till 14 kap. 5 § i den nya sekretesslagen. Vidare har 43 § andra

och tredje styckena fått utgå. I fråga om dessa ändringar får jag hänvisa till vad jag har anfört i anslutning till 14 kap. 5 § sekretesslagen.

20 §

Ändringen är redaktionell. Rörande innebörden i de ändringar som föreslås i 38 kap. RB hänvisas till specialmotiveringen i det föregående.

39 §

Paragrafens första stycke innehåller f. n. en bestämmelse om ansvar för brott mot förbehåll eller tystnadspliktsförordnande som har meddelats med stöd av 19 eller 43 §. Departementsförslaget innebär att nu avsedda bestämmelser i de två paragraferna skall ersättas av regler i 14 kap. 10 § sekretesslagen. Brott mot de nya reglerna kommer att falla under 20 kap. 3 § BrB. Första stycket i förevarande paragraf kan därför upphävas.

Bestämmelsen i andra stycket berörs inte av den nya regleringen. Straffstadgandet är riktat mot den som bryter mot tystnadspliktsförordnande enligt 5 kap. 4 § RB, till vilken bestämmelse hänvisning görs i 16 §.

7 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. sekretesslag, företrädesvis såvitt avser 1 och 12–15 kap.,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290),
5. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

8 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Bilaga 6

De remitterade förslagen

1 Förslag till Sekretesslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar samt om förbud mot att lämna ut sådana handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Dessutom innehåller lagen andra föreskrifter angående allmänna handlingar. Grundläggande bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar samt om yttrandefriheten finns i tryckfrihetsförordningen och regeringsformen.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram eller televisionsprogram. Grundläggande bestämmelser om denna rätt finns i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

2 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift, får uppgiften inte lämnas till enskild, vare sig det sker genom att allmän handling lämnas ut eller det sker muntligen eller på annat sätt. Sekretessbelagd uppgift får dock lämnas till enskild i de fall som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

3 § Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet eller hos verksamhetsgren inom en myndighet, får uppgiften inte lämnas till annan myndighet eller till annan verksamhetsgren inom samma myndighet. Sekretessbelagd uppgift får dock lämnas till annan myndighet eller annan verksamhetsgren inom samma myndighet i de fall som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

I 14 kap. 1–3 §§ finns särskilda bestämmelser om begränsningar i sekretessen mellan myndigheter.

4 § Gäller förbud enligt denna lag mot att lämna ut uppgift, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.

5 § Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten eller verksamhetsgren inom denna skall kunna fullgöra sin verksamhet.

6 § Har i denna lag föreskrivits att sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling är begränsad till viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. I fråga om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det uppgiften fördes in i handlingen.

7 § Förbud mot att lämna ut eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighets verksamhet.

8 § Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämställas riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

9 § I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att lämna ut eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift.

2 kap. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

1 § Sekretess gäller hos regeringen och inom utrikesrepresentationen för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.

Sekretess gäller hos annan myndighet än som avses i första stycket för uppgift som anges där, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

2 § Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. För uppgift om vissa uppfinningar avseende krigsmateriel gäller dock sekretess enligt bestämmelser i särskild lag om sådana uppfinningar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. Om särskilda skäl föranleder det, får dock regeringen föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid.

Begäran att få ta del av handling som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av denna paragraf, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

3 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att det genom förordning kan föreskrivas, att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande till enskild av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

3 kap. Sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

1 § Sekretess gäller hos regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret för uppgift som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt vad nu har sagts, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

4 kap. Sekretess med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

1 § Sekretess gäller för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

2 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun eller beträffande bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som kontrollen avser.

3 § Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

1 § Sekretess gäller för uppgift dels i förundersökning i brottmål, dels i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, dels i åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess i annan myndighets verksamhet för att gå åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet till handa med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

2 § Sekretess gäller för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tillverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall,
3. telekommunikation,
4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling,

allt i den mån det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

3 § Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

4 § Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 §§, inom polisväsendet och kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

6 kap. Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

1 § Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse

som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs, avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

3 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för upplåning, om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare försämras om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 § Sekretess gäller för uppgift angående utförande av undersökning av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet har låtit verkställa för det allmännas räkning, eller angående resultatet av sådan undersökning, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som förhandlingspart försämras om uppgiften röjs. Med facklig förhandling på den offentliga sektorn avses sådan förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, vari myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att delta.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fem år. Beträffande handling som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegation gäller sekretessen dock längst till dess förhandlingsöverenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående

förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Beträffande uppgift hos riksdagens lönedelegation ankommer det dock på lönedelegationen eller myndighet, som denna bestämmer, att pröva frågan. Om förhandlingsärende har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

6 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn eller vid förberedelse till sådan stridsåtgärd, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som part i arbetskonflikt försämras om uppgiften röjs. Med facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn avses facklig stridsåtgärd som vidtas av eller mot arbetsgivare, för vars räkning myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att förhandla i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tio år.

Vid tillämpningen av denna paragraf gäller föreskrifterna i 5 § tredje stycket i fråga om uppgift som anges i första stycket.

7 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för myndighets räkning med anledning av myndighetens eller statligt eller kommunalt företags rättstvist, om det kan antas att det allmännas eller företagets ställning som part försämras om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen längst till dess saken har blivit slutligen avgjord men inte i något fall längre än till dess tjugo år har förflutit.

8 § Sekretess gäller för uppgift i dagbok eller därmed jämställd handling som har upprättats på fartyg, som ägs av eller är upplåtet till staten eller kommun, angående sammanstötning med annat fartyg, beträffande vilket motsvarande uppgift inte är tillgänglig, om det kan antas att det allmännas ställning i tvist på grund av sammanstötningen försämras om uppgiften röjs.

Sekretessen upphör, om sjöförklaring eller annan sådan undersökning hålls offentligt eller talan väcks på grund av sammanstötningen och i vart fall när fem år har förflutit från det att sammanstötningen ägde rum.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på den myndighet, under vars förvaltning fartyget hör, att pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden

1 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om

det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering och åtgärder mot smittsamma sjukdomar, samt i verksamhet som avser omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Sekretess enligt första stycket gäller också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

2 § Sekretessen enligt 1 § gäller inte

1. beslut av psykiatrisk nämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda eller centrala psykiatriska nämnden,
2. annat beslut i ärende enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård eller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd,
3. beslut enligt lagstiftningen om smittskydd, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd och avser annan sjukdom än venerisk,
4. anmälan och beslut i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården,
5. i hälsovårdsnämnds verksamhet eller tillsyn över sådan verksamhet.

3 § Sekretessen enligt 1 § gäller också i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande i fråga om uppgift om hans hälsotillstånd, i den mån ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas allvarligt om uppgiften lämnades till honom.

4 § Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

5 § Sekretessen enligt 4 § såvitt angår uppgift om underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underårige har omhändertagits eller vårdas enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården.

6 § Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

7 § Sekretess gäller hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstol i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån för enskild, för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har nämnts. I fråga om myndighet som anges i 8 § gäller dock bestämmelserna där.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om allmän försäkring.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

8 § Sekretess gäller hos myndighet, som har till särskild uppgift att verka för arbetarskydd, i ärende enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, arbetsmiljön eller reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd, för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Hos myndighet som nu har nämnts gäller sekretess också för arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

9 § Sekretess gäller inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men. På samma område gäller sekretess för uppgift som hänför sig till skolans elevvårdande verksamhet i övrigt eller till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev

från vidare studier, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i elevvårdsärende eller annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller studievägledare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

10 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller också i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

Sekretessen gäller inte i ärende hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket eller försäkringsdomstol.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

11 § Sekretess gäller i myndighets personalsociala verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden än som där nämns, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds hälsotillstånd och för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

Sekretessen enligt tredje stycket gäller inte i ärende om anställning eller disciplinansvar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

12 § Sekretess gäller i ärende om inskrivning av värnpliktig för uppgift om

enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller också i ärende om antagning till utbildning vid försvarsmakten, om frikallelse från värnplikt, om undantagande från tjänstgöringsskyldighet, om anstånd med värnpliktstjänstgöring eller om vapenfri tjänst. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

Sekretess gäller inom försvarsmaktens personalvård med avseende på värnpliktiga för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos konsulent eller annan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

13 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning vilken utförs för forskningsändamål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

14 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om risk föreligger att röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde och hans närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

15 § Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

16 § Sekretess gäller för personuppgift i personregister som avses i datalagen (1973:289), om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen.

Sekretess för uppgift som anges i första stycket gäller också, om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk

databehandling i utlandet och att detta medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Vid tillämpning av denna bestämmelse ankommer det på datainspektionen att pröva fråga om utlämnande.

17 § Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i förordning som har stöd i sådan lag. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

18 § I annat fall än som avses i 17 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register

1. för uppgift hos rikspolisstyrelsen, som angår brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem,
2. för belastningsuppgift som har tillförts körkortsregistret,
3. för uppgift som har tillförts särskilt register som författningsenligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförseelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten.

Sekretessen enligt första stycket 1 gäller inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

19 § Sekretess gäller hos polismyndighet för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,
2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om viss psykiatrisk vård,
3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda eller vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten,
4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, eller
5. utredning enligt 6 § andra stycket lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande,

allt i den mån det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

20 § Sekretess gäller hos polismyndighet i ärende om omhändertagande som avses i 19 § första stycket 2 för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

21 § Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvårdens nämnder och inte heller beslut i annat fall enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

22 § Sekretess gäller hos domstol i brottmål och i annat mål eller ärende, vari utredning sker enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, för uppgift om någons sjukdom eller annat ömtåligt personligt förhållande som framkommer vid personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå domstol till handa med utredning som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

23 § Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om någons sjukdom eller annat ömtåligt personligt förhållande, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i annan myndighets verksamhet för att gå till handa i ärende som nu har nämnts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

24 § Sekretess gäller för uppgift i sådan upptagning av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll som har gjorts eller anskaffats för vetenskapligt ändamål, om det kan antas att den, som har lämnat uppgiften eller som uppgiften avser, eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

25 § I fråga om tystnadsplikt angående uppgift som har anförtrotts präst under bikt eller själavårdande samtal i övrigt gäller endast vad som är särskilt föreskrivet.

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden

1 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess för sådan uppgift i ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning. Såvitt avser ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som nu har nämnts, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3 § Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats på grund av föreskrift i särskild lagstiftning angående uppgiftsskyldighet i frågor rörande samhällsplaneringen eller försörjningsberedskapen eller angående försörjningsberedskapen vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

4 § Sekretess gäller för uppgift i kartellregister, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada, om uppgiften röjs, och att sekretess inte nämnvärt motverkar syftet med registret. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, fondkommissionärs- och fondbörsväsendet eller försäkringsväsendet, för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden för den som verksamheten avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som verksamheten avser.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

6 § Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamhet som nyss har nämnts.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

7 § Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, och i tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål i verksamhet som nyss har nämnts.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

8 § Sekretess gäller i riksbankens bankrörelse och i riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller i annan av myndighet bedriven upplåningsverksamhet eller affärsmässig utlåningsverksamhet för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt andra stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har

lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år eller hos statens skeppsprovningsanstalt i högst femtio år.

10 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse, som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

11 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i avtal, slutet mellan enskild och myndighet, gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

12 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende hälso- eller sjukvård för sådan uppgift om viss varas tillverkning eller innehåll, som har lämnats till myndigheten för att användas som underlag för behandling eller annan liknande åtgärd inom verksamhet som nu har sagts, om det kan antas att tillverkaren eller försäljaren lider skada om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

13 § Sekretess gäller i ärende om ansökan om patent för uppgift om uppfinning eller företagshemlighet, om annat inte följer av gällande lagstiftning om patent.

Sekretess gäller för sådan uppgift angående uppfinning som har lämnats till myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar. Om patent har sökts på uppfinningen, gäller dock sekretess för uppgift som nu har nämnts endast om uppgiften omfattas av sekretess enligt första stycket.

Sekretess gäller i ärende om registrering av mönster för uppgift om mönstret, om sökanden har begärt det och ej annat följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket första meningen i högst tjugo år.

14 § Sekretess gäller i ärende om registrering eller inskrivning i skeppsbyggnadsregister för uppgift om pris och betalningsvillkor i skeppsbyggnadsavtal.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

15 § Sekretess gäller för uppgift som part i arbetstvist har lämnat till förlikningsman, särskild förlikningsman eller förlikningskommission, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

16 § Sekretess gäller i ärende om utredning av fartygs sammanstötning med annat fartyg för uppgift som angår sammanstötningen och härrör från det fartyg som ärendet avser, om fartygets befälhavare eller redare begär det. Sekretess gäller dock inte, om sjöförklaring eller annan sådan undersökning beträffande båda fartygen sker samtidigt. Sekretess gäller inte heller, om sådan undersökning beträffande det andra fartyget har ägt rum förut eller tillgång annars finns till motsvarande uppgift rörande det andra fartyget.

Handläggs ärende som anges i första stycket vid annan myndighet än domstol, tillämpas 12 kap. 3 § första stycket hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling upphör sekretessen enligt denna paragraf när motsvarande uppgift rörande det andra fartyget har blivit tillgänglig och senast när fem år har förflutit från det att sammanstötningen skedde.

17 § Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

Första stycket tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte skall gälla. Första stycket gäller inte heller till skydd för den som är tilltalad eller misstänkt för brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

1 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada och men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgiften erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst eller förmögenhet samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift samt skatte- och avgiftstillägg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Sekretessen gäller inte beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftning om förfarandet vid beskattning.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

2 § Sekretess enligt 1 § gäller också i

1. särskilt ärende om kontroll beträffande skatt eller om säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 §,
2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,
3. ärende om anstånd med erläggande av skatt.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i första stycket 2 och 3.

3 § Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också i ärende om handräckning eller bistånd i motsvarande verksamhet hos myndighet eller annat organ i främmande stat i den mån avtal härom har träffats med den andra staten.

4 § Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift i företagsregister, uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forskningsändamål och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhål-

lande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör och hans närstående lider skada och men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

5 § Sekretess gäller hos riksbanken i ärenden om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om studiestöd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Såvitt gäller annat än studiestöd under sjukdom gäller sekretessen dock inte beslut i ärendet.

Sekretess gäller, i annat fall än som avses i andra stycket och 8 kap. 6–8 §§, i ärende om utlåning av allmänna medel för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte ansökan eller beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

6 § Sekretess gäller hos datainspektionen i ärende om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag ankommer på inspektionen, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken gäller sekretess enligt vad nu har sagts, lämnats till regeringen eller justitiekanslern, gäller sekretessen också där.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

7 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning av personregister som avses i datalagen (1973:289), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

8 § Sekretess gäller inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess inte följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift lämnas till den som har tagit del i

telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel, för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som inte avses i första eller andra stycket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada och men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket tredje meningen och tredje stycket i högst tjugo år.

9 § Sekretess gäller hos allmän advokatbyrå för uppgift i ärende om rättsligt biträde, om det kan antas att den rättssökande har förutsatt att uppgiften skall behandlas förtroligt. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos notarius publicus för uppgift i ärende angående uppdrag från enskild.

10 § Sekretess gäller hos rättshjälpsnämnd och centralmyndigheten för rättshjälpen i ärende om rättshjälp för

1. uppgift om den rättsliga angelägenhet som ärendet avser,
2. uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i övrigt,

om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

11 § Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos nämnden för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, utredning eller biträde i rättslig angelägenhet åt enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

12 § Sekretess gäller i ärende om någons inträde i advokatsamfundet, om uteslutning av advokat ur detta eller om disciplinärt ingripande mot advokat, för uppgift om dennes ekonomiska ställning och om annan enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i ärende om auktorisation eller godkännande av revisor eller revisionsbolag, om upphävande av sådan auktorisation eller sådant godkännande eller om disciplinärt ingripande mot revisor eller revisionsbolag som har erhållit auktorisation eller godkännande. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

13 § Sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om förvärv av hyresfastighet eller om särskild förvaltning av fastighet, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

14 § Sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada och men. Sekretess gäller dock inte om annat är föreskrivet i föräldrabalken.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

15 § Sekretess gäller hos domstol i mål och ärenden som avses i föräldrabalken för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I äktenskapsmål gäller under samma förutsättningar sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, dock endast om part har begärt det.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

16 § Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sedlighetsbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om den mot vilken talan förs.

17 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 18 §, dels i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, dels i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, dels i åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott,

1. för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs,

2. för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara

uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

18 § Sekretessen enligt 17 § första stycket 1 gäller inte

1. beslut huruvida åtal skall väckas eller beslut om att lägga ned förundersökning,
2. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,
3. uppgift som avser omhändertagande enligt 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande och som inte har inhämtats vid utredning enligt 6 § andra stycket samma lag.

Sekretessen enligt 17 § första stycket 1 upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, såvida inte sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 16 §, eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

19 § Sekretess gäller inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten och inte heller beslut i målet eller ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

20 § Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

10 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart

1 § Sekretess gäller för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, om det kan antas att strävanden att bevara arten inom landet eller del därav motverkas om uppgiften röjs.

11 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen och vissa andra myndigheter

1 § Erhåller regeringen sekretessbelagd uppgift för att den skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos regeringen.

Regeringen kan för särskilt fall besluta att sekretessbelagd uppgift i regeringsärende får lämnas ut.

Skall enligt särskild bestämmelse i denna lag viss myndighet pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild, ankommer prövningen, såvitt gäller uppgift hos regeringen, i stället på denna. Detta gäller dock inte om prövningen ankommer på departementschef.

2 § Föreskrifterna i 1 kap. 2–4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har inhämtat under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll eller annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 2 kap. och 6 kap. 5 och 6 §§.

3 § Den befogenhet som enligt bestämmelse i denna lag tillkommer regeringen att för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, skall, såvitt avser uppgift hos riksdagen eller myndighet under denna, i stället tillkomma riksdagen. Såvitt avser uppgift hos myndighet under riksdagen tillkommer befogenheten det utskott som bereder ärenden som rör myndigheten.

Erhåller riksdagen sekretessbelagd uppgift för att den skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften, gäller sekretessen även hos riksdagen.

Även i annat fall än som avses i första stycket får riksdagen förordna om undantag från sekretess i fråga om uppgift hos riksdagen.

4 § Sekretess gäller hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet endast i den mån det följer av andra eller tredje stycket. Sekretess gäller inte i något fall sådant beslut av justitieombudsman varigenom ärende avgörs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i tillsynsverksamheten från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos ombudsmannen eller justitiekanslern. Förekommer uppgiften i sådan handling som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten, gäller sekretess hos ombudsmannen eller justitiekanslern dock endast i den mån

det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i tillsynsverksamheten uppgift från enskild, gäller sekretess enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs.

12 kap. Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m. m.

1 § Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen.

Första stycket tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

2 § Sekretess enligt 6 kap., 7 kap. 17 och 18 §§, 8 kap. 1 och 3–11 §§ samt 9 kap. 8–11 och 14 §§ gäller inte hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, såvida inte domstolen har erhållit uppgiften för att pröva fråga huruvida den kan lämnas ut.

3 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling.

Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det.

Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

4 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften ingår i dom eller annat beslut som domstolen har meddelat i denna verksamhet.

Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållande råder.

Har domstol meddelat förordnande enligt andra stycket, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra stycket, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

5 § Hos domstol gäller sekretess för

1. innehållet i ännu inte meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet,
2. vad som har förekommit vid sådan överläggning angående domen eller beslutet som domstolen har hållit inom stängda dörrar.

Vad som sägs i första stycket om sekretess för innehållet i dom och annat beslut och för vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar gäller också i fråga om jurys svar på fråga huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning.

6 § Om synnerliga skäl talar för det, får regeringen i annat fall än som avses i 5 § föreskriva att sekretess skall gälla hos statlig myndighet för

1. innehållet i ännu inte avkunnat eller expedierat beslut, i vilket ändring kan sökas hos domstol,
2. vad som har förekommit vid sådan överläggning angående beslutet som myndigheten har hållit inom stängda dörrar.

7 § För personal i myndighets telefonväxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten.

13 kap. *Överföring av sekretess i vissa fall*

1 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

2 § Erhåller myndighet i sin förvaltande verksamhet i ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller i annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

3 § Erhåller myndighet i sin forskningsverksamhet från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

4 § Erhåller arkivmyndighet för arkivering från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos arkivmyndigheten.

5 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

6 § Bestämmelserna i 1–5 §§ tillämpas inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten eller om uppgiften upptas i beslut hos denna myndighet.

14 kap. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

1 § Utan hinder av sekretess får uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretessbelagd uppgift får vidare lämnas från en myndighet till en annan myndighet eller från en verksamhetsgren inom en myndighet till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, om det följer av lag eller förordning att uppgiften skall lämnas dit.

2 § Utan hinder av sekretess får uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet eller från en verksamhetsgren inom en myndighet till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, även i annat fall än som avses i 1 §, om uppgiften behövs där för

1. rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten eller verksamhetsgrenen mot någon rörande dennes deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,
2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet eller verksamhetsgren där uppgiften förekommer,
3. tillsyn över eller revision hos den myndighet eller verksamhetsgren där uppgiften förekommer.

Utan hinder av sekretess får uppgift lämnas till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål för bevisning genom yttrande eller hörande av sakkunnig.

3 § Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift utan hinder av sekretessen lämnas från en myndighet till en annan myndighet eller från en verksamhetsgren inom en myndighet till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 7 kap. 1–6 §§, 8 kap. 8 § första stycket och 9 och 15 §§ samt 9 kap. 7 §, 8 § första och andra styckena och 9 §. Inte heller gäller första stycket, om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller, såvitt angår uppgift i personregister enligt datalagen (1973:289), föreskrift som har meddelats med stöd av datalagen.

4 § Sekretess till skydd för enskild gäller inte i förhållande till den enskilde och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Vad nu har sagts gäller dock inte om annat följer av bestämmelse i denna lag.

5 § Sekretess utgör inte hinder mot att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet, i annat fall och i vidare mån än det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Första stycket tillämpas inte heller, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Får uppgift enligt första stycket inte lämnas till part, skall myndigheten på annat sätt lämna denne uppgift ur materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

6 § Utan hinder av att sekretess gäller för uppgift får den, som är misstänkt för brott eller annars är part i rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande mot honom vid myndighet, lämna uppgiften till sitt ombud eller biträde i förfarandet eller till annan enskild, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt inför myndigheten.

7 § Sekretess enligt 6 kap. 1–5, 7 och 8 §§, 7 kap. 8 och 11 §§ samt 8 kap. 2 och 8–10 §§ utgör inte hinder mot att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till företrädare för arbetstagarorganisation eller till skyddsombud.

Är den, som erhåller uppgift med stöd av första stycket, knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 7 §, gäller för honom samma förbud att lämna ut eller utnyttja uppgiften som gäller hos myndigheten. Han får dock utan hinder av förbudet lämna uppgiften vidare till ledamot i organisationens styrelse, om han underrättar denne om förbudet. I sådant fall gäller förbudet också för styrelseledamoten.

Utan hinder av att förbud gäller enligt denna lag att lämna ut eller utnyttja uppgift får företrädare för arbetstagarorganisation, skyddsombud eller ledamot av skyddskommitté utnyttja uppgiften för sitt uppdrag. Därvid får han dock inte röja uppgiften för annan.

8 § Regeringen får, förutom när det särskilt anges i bestämmelse om sekretess, för särskilt fall förordna om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl.

9 § Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall myndigheten uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom.

Samtycker enskild till att uppgift, som är sekretessbelagd till skydd för honom, lämnas till annan enskild endast under förutsättning att förbehåll som anges i första stycket uppställs, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas ut.

10 § Myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja uppgift, också när

1. myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde,
2. myndigheten med stöd av 7 § första stycket lämnar uppgift till någon som inte är knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 7 §.

Förbehåll enligt första stycket 1 får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Har förbehåll uppställts enligt första stycket 2, skall i fråga om förbehållet gälla vad som föreskrivs i 7 § andra stycket andra och tredje meningarna samt tredje stycket angående förbud att lämna ut eller utnyttja uppgift.

Förordnande av regeringen eller riksdagen för särskilt fall om undantag från sekretess för uppgift får förenas med villkor att förbehåll som anges i första stycket skall uppställas vid utlämnande av uppgiften.

15 kap. Bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m. m.

1 § När allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning.

2 § Beträffande handling som registreras enligt 1 § skall av registret framgå

1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handling har kommit in eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Regeringen får beträffande visst register föreskriva att föreskriften i andra stycket inte skall tillämpas, om denna annars skulle omfatta flertalet i registret upptagna handlingar.

3 § Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av viss myndighet, skall handling som avses med sådan föreskrift så snart det kan ske förses med anteckning enligt första stycket. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

Att begäran om utlämnande i fall som avses i andra stycket genast skall hänskjutas till behörig myndighet framgår av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

4 § Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

5 § Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

6 § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om inte annat är föreskrivet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över

den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

7 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. Om inte annat följer av andra – fjärde styckena förs sådan talan hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten. Att prövningstillstånd inte behövs vid fullföljd av talan mot kammarrätts beslut framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, förs talan mot beslutet hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende förs hos högsta domstolen. Vid talan mot allmän domstols beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär. Vid talan mot hovrätts beslut skall dock reglerna om prövningstillstånd inte tillämpas.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

8 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling får talan föras genom besvär. Sådan talan förs i samma ordning som gäller i fråga om besvär enligt 7 §. Har beslutet meddelats av statlig myndighet, förs dock talan av annan statlig myndighet genom besvär hos regeringen.

Första stycket gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket gäller den bestämmelsen.

I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

16 kap. Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

1 § De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen och i vilka friheten enligt

1 kap. 1 § samma förordning att meddela och offentliggöra uppgifter inte gäller, är de där tystnadsplikten följer av

1. förordnande enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen	
2 kap. 4 § andra stycket riksdagsordningen eller förordnande enligt 4 kap. 15 § riksdagsordningen	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt
2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio	
3. denna lag enligt	
2 kap. 1 §	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt
2 kap. 2 §	såvitt röjande av uppgift innefattar brott som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, eller, i fall som avses i 7 kap. 5 § samma förordning, annat brott mot rikets säkerhet
3 kap. 1 §	såvitt avser uppgift hos riksbanken
5 kap. 1 §	såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare
5 kap. 2–4 §§	
7 kap. 1–6 §§	
7 kap. 9 §	såvitt avser uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier
7 kap. 11 § första eller andra stycket, 12 § andra stycket eller 14 § första stycket	
7 kap. 21 §	såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men

8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2, 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket	
8 kap. 8 § andra stycket	såvitt avser uppgift som hänför sig till myndighets affärsmässiga utlåningsverksamhet
8 kap. 9, 12, 13 eller 15 §	
9 kap. 1–4 §§	
9 kap. 6 §	såvitt avser uppgift om registrerads förhållanden
9 kap. 7 §, 8 § första eller andra stycket, 9 § eller 10 § första stycket 1	
9 kap. 11 §	såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild
12 kap. 5 eller 7 §	
4. förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § denna lag	
5. förordnande enligt 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken	
6. 8 kap. 4 § första stycket tredje meningen rättegångsbalken	
7. 7 kap. 2 § kyrkolagen	
8. 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.	

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

2. Genom denna lag upphävs lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt samt lagen (1976:428) om bemyndigande att meddela föreskrifter om tystnadsplikt vid konsumentverket.

3. Innehåller den nya lagen hänvisning till viss lagstiftning och har denna lagstiftning trätt i stället för äldre lagstiftning, skall hänvisningen avse även den äldre lagstiftningen.

4. Förbehåll som myndighet enligt äldre bestämmelser har meddelat vid utlämnande av allmän handling skall fortfarande gälla.

5. Sekretess gäller för uppgift som har tillförts registret rörande vissa alkoholbrott m. m. Uppgift får dock lämnas ut för forskningsändamål, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider men.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Bestämmelserna i 14 kap. 3 § första stycket tillämpas inte i fråga om sekretess enligt denna punkt.

6. Bestämmelserna i 7 kap. 4 § tillämpas också i ärende angående rätt för enskild att inköpa alkoholhaltiga drycker.

7. Har i författning, som har tillkommit genom beslut av Kungl. Maj:t ensam eller regeringen eller av förvaltningsmyndighet eller kommun, meddelats särskild föreskrift om förbud att röja eller utnyttja vad någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, får regeringen upphäva eller ändra föreskriften, om upphävandet eller ändringen innebär att sådan tystnadsplikt inte längre föreskrivs i den särskilda bestämmelsen. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att enligt vad nu har sagts upphäva eller ändra sådan föreskrift, om föreskriften har meddelats av förvaltningsmyndigheten eller kommunen.

8. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i den nya lagen, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2 Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 5 kap. 1, 4 och 5 §§, 8 kap. 4 och 7 §§, 23 kap. 14 §, 36 kap. 5 §, 38 kap. 8 § samt 39 kap. 5 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 38 kap. 9 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

5 kap.
1 §[1]

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det antagas, att vid förhandling *skall förekomma något, som är stötande för anständigheten och sedligheten, eller att till följd av offentligheten något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt, äge rätten förordna, att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Förordnande, som nu sagts, må ock*	Kan det antagas att vid förhandling *kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1979:000), må rätten, om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall må förhandling hållas inom stängda*

[1] Senaste lydelse 1975:240.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
meddelas, om anledning förekommer, att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas.	*dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 16 eller 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § samma lag.*
I mål om ansvar för utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada i anledning av sådant brott må rätten förordna, att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för enskild. Förhandling, som under förundersökning i brottmål äger rum vid domstol, skall hållas inom stängda dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen. I brottmål skall, när skäl äro därtill, förhandling som angår personundersökning, sinnesundersökning eller annan utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt, äga rum inom stängda dörrar.	

Förhör med den som är under femton år eller lider av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten må hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

4 §

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Rätten äge förordna, att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras.	*Har* förhandling *hållits* inom stängda dörrar *och har därvid förebringats uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1979:000), äge rätten förordna att uppgiften* icke får uppenbaras.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

5 §

Överläggning till dom eller beslut skall hållas inom stängda dörrar, om rätten ej finner det kunna ske offentligt. Hålles överläggning inom stängda dörrar, må, utom rättens ledamöter, närvara endast sådan rättens tjänsteman, som har att taga befattning med målet. När särskilda skäl äro därtill, må rätten medgiva även annan att närvara vid sådan överläggning.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Avkunnande av dom eller beslut skall ske offentligt. *Har förhandling hållits inom stängda dörrar, må ock dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.*	Avkunnande av dom eller beslut skall ske offentligt. *I den utsträckning domen eller beslutet innehåller uppgift som omfattas av förordnande om sekretess enligt 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1979:000), skall dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.*

8 kap.

4 §[2]

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Vid utövande av sin verksamhet skall advokat redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttaga god advokatsed.	Vid utövande av sin verksamhet skall advokat redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttaga god advokatsed. *Om tystnadsplikt för advokat vid allmän advokatbyrå föreskrivs i 9 kap. 9 § sekretesslagen (1979:000). Annan advokat är skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han erfar i sin yrkesutövning.*

Verksamhet som advokat får icke bedrivas i bolag med annan än advokat eller i aktiebolag, om ej advokatsamfundets styrelse medgiver undantag.

Det åligger advokat att hålla penningmedel och andra tillgångar, som tillhöra hans huvudmän, skilda från vad honom tillhör.

7 §[3]

Advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som eljest förfar oredligt, skall uteslutas ur advokatsamfundet. Äro omständigheterna mildrande, må i stället varning tilldelas honom.

Åsidosätter eljest advokat de plikter, som åvila honom som advokat, må varning eller erinran meddelas honom. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må han uteslutas ur samfundet.

Fråga om uteslutning som nu sagts, varning eller erinran prövas av samfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ.

[2] Senaste lydelse 1977:943.
[3] Senaste lydelse 1963:149.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

Upphör advokat att vara svensk medborgare eller inträder beträffande honom sådan omständighet, att han enligt 2 § andra eller tredje stycket icke må antagas till ledamot av samfundet, vare han skyldig att genast utträda; gör han det ej, förordne styrelsen om hans uteslutning. Samma lag vare, om advokat flyttar ur riket och styrelsen ej medgiver, att han må kvarstå såsom ledamot av samfundet.

I beslut, varigenom någon uteslutits ur samfundet, må förordnas, att beslutet genast skall gå i verkställighet.

	Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket tredje meningen må ej åtalas av annan än justitiekanslern. Åtal må väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

23 kap.

14 §

Undersökningsledaren äge inhämta yttrande av sakkunnig. Finnes redan under förundersökningen sakkunnig böra utses av rätten, äge undersökningsledaren framställa begäran därom. Han äge ock hos rätten begära föreläggande, att skriftligt bevis skall företes eller föremål tillhandahållas för besiktning.	Undersökningsledaren äge inhämta yttrande av sakkunnig. Finnes redan under förundersökningen sakkunnig böra utses av rätten, äge undersökningsledaren framställa begäran därom. Han äge ock hos rätten begära föreläggande, att skriftligt bevis skall företes eller föremål tillhandahållas för besiktning, *eller förordnande, att allmän handling som kan antagas äga betydelse som bevis skall tillhandahållas vid förundersökningen.*

36 kap.

5 §[4]

Ej må någon höras som vittne angående något, som han enligt lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla, med mindre den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.	*Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1979:000) eller bestämmelse som avses där ej äger lämna uppgift må ej höras som vittne därom utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.*
Ej heller *eljest* må advokat, läkare,	Ej heller må advokat, läkare, tand-

[4] Senaste lydelse 1977:1020.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.	läkare, barnmorska, sjuksköterska, kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Rättegångsombud, biträde eller försvarare må ej höras som vittne om vad för uppdragets fullgörande förtrotts honom, med mindre parten medgiver, att det må yppas.

Utan hinder av vad i andra eller tredje stycket sägs vare annan än försvarare skyldig att avgiva utsaga i mål angående brott, för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan är särskilt stadgat. Präst inom annat trossamfund än svenska kyrkan eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning må icke höras som vittne om något, som han vid hemligt skriftermål eller under därmed jämförliga förhållanden erfarit.

Att den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen *eller* 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) *i vissa fall må utan hinder därav* höras som vittne om förhållande som tystnadsplikten avser, *därom* stadgas i nämnda lagrum.	Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, 9 § radioansvarighetslagen (1966:756) *eller 1 § lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio må* höras som vittne om förhållande som tystnadsplikten avser *endast i den mån det* stadgas i nämnda lagrum.

38 kap.

8 §

Om tillhandahållande av allmän handling, som förvaras hos stats- eller kommunalmyndighet, gälle vad därom är stadgat. Hava eljest avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.	*Om allmän handling kan antagas äga betydelse som bevis, äge rätten förordna att handlingen skall tillhandahållas.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Första stycket gäller ej *1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1979:000) eller bestämmelse som avses där, med mindre den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar givit sitt tillstånd därtill;* *2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde eller sjätte stycket ej må höras därom;* *3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.*
	9 § *Har avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, skall de gälla.*

39 kap.

5 §

Innehar någon föremål, som lämpligen kan flyttas till rätten och som kan antagas äga betydelse som bevis, vare han skyldig att tillhandahålla det för syn; sådan skyldighet åligge dock ej i brottmål den misstänkte eller den som till honom står i sådant förhållande, som avses i 36 kap. 3 §. Stadgandet i 36 kap. 6 § om vittnes rätt att vägra att yttra sig äge motsvarande tillämpning i fråga om rätt för part eller annan att vägra att tillhandahålla föremål för syn. Om skyldighet att förete skriftlig handling för syn gälle vad i 38 kap. 2 § är stadgat.

Vad i 38 kap. 3–*8* §§ är stadgat äge motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.	Vad i 38 kap. 3–*9* §§ är stadgat äge motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

3 Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 3 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 kap.	
3 §[1]	
Yppar någon *vad* han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.	*Röjer* någon *uppgift, som* han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.
Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter.	Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. *I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

4 Förslag till
Lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1971:290)
dels att 20 § skall upphöra att gälla,
dels att 14 och 15 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av *39 § andra stycket lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmän-*	Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet med de begränsningar som följer av *14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*

[1] Senaste lydelse 1975:667.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

na handlingar eller av denna paragraf.

Myndighet får vägra att lämna ut annat material än allmän handling under samma förutsättningar som enligt nyssnämnda lagrum gäller beträffande allmän handling. Lämnas sådant material ut, skall myndigheten om det behövs göra förbehåll om hur det får användas.

Har myndigheten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts ärendet, skall myndigheten på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna ut materialet. Myndigheten skall vid behov förordna att den som erhåller sådan upplysning ej får obehörigen yppa vad han fått veta.

15 §

Ärende får ej avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Myndigheten får dock avgöra ärende utan att så skett,

1. om åtgärderna är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak och fråga ej är om prövning med anledning av överklagande,

3. om det kan befaras att genomförandet av beslutet i ärendet annars skulle avsevärt försvåras eller

4. om ärendets avgörande ej kan uppskjutas.

Underrättelse enligt första stycket får ske genom delgivning.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Bestämmelserna i 14 § om begränsningar i rätten att ta del av det som tillförts ärendet äger motsvarande	*I fråga om underrättelseskyldighet enligt första stycket gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sek-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tillämpning i fråga om underrättelse enligt första stycket.	*retesslagen (1979:000).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

5 Förslag till
Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 16, 19, 20, 39 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. 1–5 och 9 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna *om handläggning* inom stängda dörrar, *om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intresse.*	I fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. 1–5 och 9 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna *att förhandling skall hållas* inom stängda dörrar, *om det kan antagas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1979:000).*
19 §	
Bestämmelserna i 43 § om begränsningar i rätten att ta del av det som tillförts målet äger motsvarande tillämpning i fråga om underrättelse enligt 10 § första stycket, 12 eller 18 §.	*I fråga om underrättelseskyldighet enligt 10 § första stycket, 12 eller 18 § gäller de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*
20 §	
Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap. 1–5, *7 och 8* §§	Skriftlig handling, som åberopas till bevis, skall tillställas rätten utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap. 1–5 *och 7–9* §§

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av skriftlig handling utgår dock alltid av allmänna medel.	rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av skriftlig handling utgår dock alltid av allmänna medel.

39 §

Den som uppsåtligen bryter mot förbehåll eller förordnande, som meddelats med stöd av 19 eller 43 §, dömes till böter eller fängelse i högst ett år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Den som utan giltigt skäl röjer vad som enligt rättens förordnande ej får uppenbaras dömes till böter.

43 §

Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av *39 § andra stycket lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar eller av denna paragraf.*	Sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av *14 kap. 5 § sekretesslagen (1979:000).*
Rätten får vägra att lämna ut annat material än allmän handling under samma förutsättningar som enligt nyssnämnda lagrum gäller beträffande allmän handling. Lämnas sådant material ut, skall rätten om det behövs göra förbehåll i fråga om hur det får användas.	
Har rätten vägrat att lämna ut handling eller annat som tillförts målet, skall rätten på annat sätt upplysa parten om innehållet i materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som föranlett vägran att lämna ut materialet. Rätten skall vid	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
behov förordna att den som erhåller sådan upplysning ej får obehörigen yppa vad han fått veta.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1979-06-14

Närvarande: justitierådet Hesser, regeringsrådet Hamdahl, justitierådet Höglund, justitierådet Hessler.

Enligt utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 7 december 1978 har regeringen på hemställan av statsrådet Sven Romanus beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. sekretesslag,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290),
5. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Hans Corell och Göran Regner.

Förslagen föranleder följande yttranden inom lagrådet:

Förslaget till sekretesslag

Lagrådet:

Den hos oss av ålder gällande offentlighetsprincipen i rättskipning och förvaltning har genom nyligen införda grundlagsbestämmelser fått en ny lagteknisk grundval. År 1976 antogs sålunda nya regler om yttrandefrihet och informationsfrihet i 1974 års regeringsform (RF) samt nya regler om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen (TF). Till dessa regler kommer en samtidigt i RF införd ny bestämmelse om offentlighet vid domstolsförhandling. Grundlagarna förutser emellertid också vissa begränsningar i offentlighetsprincipen. Det nu till lagrådets granskning hänskjutna förslaget innefattar en nära nog fullständig reglering av sådana begränsningar i form av bestämmelser om inskränkningar i allmänna handlingars offentlighet – handlingssekretess – och om tystnadsplikt. Även nya bestämmelser om begränsningar i domstolsförhandlings offentlighet föreslås. Utanför en fullständig reglering har lämnats den särskilda frågan om handlingssekretess och tystnadsplikt myndigheter emellan. Endast till vissa delar föreslås denna fråga nu bli reglerad. Det är avsett att frågan skall få sin slutgiltiga lösning senare.

Frågorna om handlingssekretess och tystnadsplikt har länge tilldragit sig lagstiftarens uppmärksamhet. Åtskilliga lagförslag har utarbetats på området och varit föremål för remissförfarande, det senaste i en år 1977 inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1977:11). Det nu framlagda förslaget utgör följaktligen resultatet av ett omfattande förberedelsearbete, varunder skilda frågor fått en rik belysning. Det

allmänna intrycket är också att förslaget är väl genomarbetat. Det tar emellertid ett helt nytt grepp om ämnet. Både lagtekniskt och sakligt innebär det en samordning av reglerna för handlingssekretess och tystnadsplikt. Det är naturligt om en sådan nyordning inte kan gå helt fri från erinringar. Lagrådet vill här till en början beröra några frågor av mera principiell natur. Därefter behandlas de särskilda bestämmelserna paragrafvis.

1. Den lagtekniska lösningen

Den väsentligaste nyheten är den tekniska lösningen att sammanföra reglerna för handlingssekretess och tystnadsplikt i en gemensam lag. En sådan lösning underlättas av den förändrade syn på tystnadsplikten som utvecklingen medfört. Enligt RF uppfattas tystnadsplikten numera som en begränsning i den medborgerliga yttrandefriheten. Det konstitutionella synsättet har därmed blivit likartat när det gäller handlingssekretess och tystnadsplikt. En gemensam saklig reglering har också en naturlig grund i de nya grundlagsbestämmelserna om yttrandefrihet och informationsfrihet, vilka är samordnade med varandra. Härtill kommer att de bestämmelser i RF som möjliggör begränsningar i yttrande- och informationsfriheten nära överensstämmer med motsvarande bestämmelser i TF angående begränsningar i handlingsoffentligheten.

I stort innebär en gemensam reglering en betydande förenkling av regelsystemet. Bestämmelserna har länge varit splittrade på ett otal lagar och andra författningar. Till stor del har intill RF:s ikraftträdande den 1 januari 1975 tystnadsplikt också ansetts gälla utan författningsstöd. Det nya legislativa greppet måste betraktas som en avsevärd vinst. Förslaget kan förefalla svåröverskådligt och svårtillgängligt. Detta beror dock inte så mycket på den lagtekniska lösningen att sammanföra reglerna i en enda lag som på ämnets komplicerade natur. Att en lagstiftning på området blir invecklad torde också vara en följd av grundlagarnas uttryckliga bestämmelser om de särskilda ändamål för vilka begränsningar i offentlighetsprincipen får göras (2 kap. 13 § RF och 2 kap. 2 § första stycket TF). Därtill kommer föreskriften i TF (2 kap. 2 § andra stycket), att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar "skall angivas noga" i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

Det har setts som en nackdel att en gemensam behandling medför en invecklad reglering av tystnadsplikten i likhet med vad som gäller om handlingssekretessen och därmed ger upphov till tillämpningssvårigheter för den stora grupp av befattningshavare som träffas av tystnadsplikt. Detta är, har det sagts, i sin tur ägnat att leda till överdriven försiktighet hos befattningshavarna och därmed en ej avsedd utvidgning av tystnadsplikten. Enligt lagrådets mening kan sådana farhågor inte avvärjas med en enklare reglering. Mera summariska regler torde nämligen i minst lika hög grad vara ägnade att mana till försiktighet i tillämpningen. Svårigheter av antydd art bör enligt vad föredragande statsrådet framhållit mötas med utbildning och information. Lagrådet vill därtill

lägga, att problemet i tillämpningen bör till stor del kunna lösas på samma sätt som i fråga om handlingssekretessen, dvs. att den enskilde befattningshavaren i tveksamma fall får hänvisa till en överordnad som får överta ärendet och avgöra, huruvida en uppgift kan röjas eller inte; jfr 2 kap. 14 § TF, enligt vilken begäran att få ta del av allmän handling prövas av myndighet som förvarar handlingen, och de kompletterande föreskrifterna i 15 kap. 6 § i det remitterade förslaget till sekretesslag. Allmänt sett är det föreliggande ämnet sådant att en lagreglering lärer komma att erbjuda tillämpningssvårigheter hur den än utformas. Det nya grepp som det remitterade förslaget innebär har enligt lagrådets mening sådana förtjänster att det nu bör prövas.

På grund av det anförda vill lagrådet tillstyrka förslaget att genomföra en samordnad reglering av handlingssekretessen och tystnadsplikten i en gemensam lag.

2. Förslagets systematik

Den föreslagna sekretesslagen har fått en naturlig disposition såtillvida som de särskilda sekretessbestämmelserna grupperats i avsnitt i anslutning till de i TF uppräknade ändamålen, för vilka begränsning i handlingsoffentligheten får göras. Varje avsnitt utgör ett kapitel. Tillhopa bildar avsnitten 2–10 kap. i det remitterade förslaget. Härtill kommer vissa allmänna bestämmelser, som behandlas för sig, främst i 1 kap. och även i 13 och 14 kap. Därutöver innehåller förslaget i två kapitel särskilda regler om sekretess hos riksdagen och vissa myndigheter, 11 kap., och om sekretess hos domstolarna, 12 kap. Av de båda återstående kapitlen innehåller 15 kap. bestämmelser huvudsakligen om hanteringen av allmänna handlingar och 16 kap. bestämmelser om undantag från den s. k. meddelarfriheten.

En bidragande orsak till att den föreslagna regleringen blivit svårtillgänglig är att den valda systematiken inte kunnat genomföras fullt ut. Den främsta anledningen härtill ligger i problemet rörande vad som i motiven benämns sekretessens räckvidd. Utöver den gränsdragning som ligger i att sekretess enligt förslaget skall gälla endast i det allmännas verksamhet gör förslaget i flertalet fall begränsningar sålunda, att sekretessen för en viss uppgift gäller enbart i viss verksamhet eller i ärende av visst angivet slag eller vid viss myndighet. Dessa tre former för begränsning av sekretessen ger upphov till frågan, hur det går med sekretessen när uppgiften överförs till annan verksamhet eller annat ärende eller annan myndighet, där föreskrift saknas om sekretess för samma uppgift. Svaret är, att förslaget innehåller särskilda regler för överföring av sekretessen i vissa fall, men långt ifrån alla. Principen är, att sekretessen inte följer en hemlig uppgift utanför den verksamhet, det ärende eller den myndighet som anges i sekretessbestämmelsen, det s. k. primära sekretessområdet. Behovet av sekretess avses i stället bli tillgodosett genom en lämplig utformning av vad som i motiven kallas de primärt gällande sekretessbestämmelserna för viss verksamhet, ärende av visst slag eller viss myndighet. När det gäller myndigheter som

regelmässigt får ta emot uppgifter av vitt skilda slag från en mångfald andra myndigheter uppkommer emellertid särskilda svårigheter att utforma nöjaktiga primära sekretessbestämmelser. För sådana fall ges därför i stället särskilda regler om överföring av sekretessen – om sekretessens spridning - till myndigheten, s. k. sekundär sekretess. Detta gäller bl. a. JO och JK (11 kap.) samt, naturligt nog, domstolarna (12 kap.) Även t. ex. revisions- och tillsynsorgan och arkivmyndigheter kommer här i fråga (13 kap).

Att dessa överföringsregler fått sin plats i särskilda kapitel (11–13 kap.) är fullt förklarligt. Därigenom bryts emellertid systematiken i övrigt, som grovt taget kan sägas bygga på olika förvaltningsområden i anslutning till de i TF angivna begränsningsändamålen. En sådan systematisk avvikelse behöver dock inte bli störande, om den stannar vid det sagda. Avvikelser förekommer emellertid också i andra hänseenden. Särskilda regler om sekundär sekretess har sålunda införts även i vissa stadganden om primär sekretess. Så föreskrivs t. ex. i den primära sekretessbestämmelsen i 6 kap. 1 § i förslaget att, om uppgift för vilken sekretess gäller enligt första stycket – vilket bl. a. avser uppgift i myndighets affärsverksamhet – lämnats till annan myndighet, sekretessen gäller också där, utom när uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten. Likaså innehåller 8 kap. 8 § i förslaget, att sekretess som enligt bestämmelsens andra stycke gäller för viss där angiven uppgift i myndighets upplåningsverksamhet eller affärsmässiga utlåningsverksamhet också gäller när uppgiften lämnats till annan myndighet. En liknande bestämmelse finns i 8 kap. 10 § andra stycket i förslaget. Vidare bör uppmärksammas att t. ex. den i 12 kap. intagna regleringen av sekretessen hos domstolarna inte är uttömmande för domstolarnas del. I de primära sekretessbestämmelserna i de föregående kapitlen finns nämligen insprängda regler som avser just domstolarna. Så är fallet med 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § samt 9 kap. 15 och 16 §§. Dessutom har sekretessbestämmelserna i t. ex. 2 kap. och 7 kap. 14 § första stycket ett så allmänt innehåll att de blir direkt tillämpliga även i mål eller ärende hos domstol. Det anförda skapar en särskild svåröverskådlighet hos bestämmelserna. Även för ett så begränsat men tillika centralt område som domstolsområdet blir regleringen svårtillgänglig.

Förslagets systematik är sålunda i viss mån vacklande. Även detta förhållande synes emellertid främst hänga samman med ämnets komplicerade natur. De sakliga lösningar som eftersträvas inom det stora antal skilda sakområden som är föremål för reglering företer inbördes betydande skiljaktigheter och det torde knappast vara möjligt att foga in dem i ett systematiskt enkelt schema. Även om vissa erinringar kan riktas mot den i förslaget valda systematiken, torde denna därför enligt lagrådets mening böra i huvudsak godtas.

3. Vissa formella frågor

Förslaget inleds med en del allmänna bestämmelser i 1 kap., huvudsakligen av grundläggande betydelse för de följande sekretessbe-

stämmelserna. I 1 § anges föremålet för den föreslagna regleringen. I första stycket sägs sålunda, att lagen innehåller bestämmelser om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar samt om förbud mot att lämna ut sådana handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Dessutom, sägs det vidare, innehåller lagen andra föreskrifter angående allmänna handlingar. Stycket avslutas därefter med att grundläggande bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar samt om yttrandefriheten finns i TF och RF. Andra stycket tar sikte på begränsningar i den enligt massmedielagstiftningen gällande s. k. meddelarfriheten.

När det gäller allmänna handlingar anges i första stycket att regleringen avser både rätten att ta del av sådana handlingar och förbud mot att lämna ut sådana handlingar. Nämnda rätt och förbud är emellertid olika sidor av samma sak. En förenkling bör ske så, att regleringen anges avse enbart den ena sidan av saken, nämligen den som innefattar förbud mot att lämna ut allmänna handlingar. Därmed nås överensstämmelse med tystnadspliktsdelen och lagen kan ges formen av handlingsregler för myndigheterna och de till dem knutna befattningshavarna.

Lagrådet vill för sin del förorda följande uppbyggnad av den inledande 1 §. I ett första stycke upptas som första stadgande, att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Att lagen sålunda innehåller bestämmelser om begränsning av den i RF stadgade yttrande- och informationsfriheten torde inte behöva utsägas. Däremot kan vara lämpligt att tillfoga att bestämmelserna såvitt angår allmänna handlingar innefattar begränsning i den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar, eftersom TF i 2 kap. 2 § andra stycket hänvisar till en särskild lag i denna del. Därefter torde i ett andra stycke kunna anges, att bestämmelserna avser förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Som strax kommer att beröras bör härtill som sammanfattande benämning på detta förbud fogas ordet sekretess. I ett tredje stycke får därefter följa, att lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar. Slutligen får det remitterade förslagets andra stycke bilda ett fjärde stycke med lydelsen, att i lagen finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram varom grundläggande bestämmelser ges i TF och radioansvarighetslagen (1966:756). Det kan anmärkas att med radioprogram förstås här, i överensstämmelse med terminologin i radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen, både ljudradioprogram och televisionsprogram.

Det sålunda angivna förbudet att röja uppgift på olika sätt har i det remitterade förslaget fått benämningen sekretess. Enligt remissprotokollet innebär nämligen uttrycket sekretess ett på visst sätt avgränsat förbud för myndigheterna och för de personer som deltar i dessas verksamhet att röja sekretessbelagd uppgift, vare sig det sker genom att allmän handling lämnas ut eller det sker muntligen eller på annat sätt. Ordet sekretess används alltså i förslaget som en samlande term för handlingssekretess

och tystnadsplikt. Någon klar definition av uttrycket sekretess ges emellertid inte i lagtexten. Innebörden framgår endast av de första meningarna i 2 och 3 §§. I 2 § heter det sålunda att, om sekretess gäller enligt denna lag för uppgift, uppgiften inte får lämnas till enskild, vare sig det sker genom att allmän handling lämnas ut eller det sker muntligen eller på annat sätt. Och i 3 § sägs att, om sekretess gäller enligt denna lag för uppgift som förekommer hos viss myndighet eller hos verksamhetsgren inom en myndighet, uppgiften inte får lämnas till annan myndighet eller till annan verksamhetsgren inom samma myndighet. Denna avsaknad av definition i lagtexten visar sig i det följande vara en brist. Där används nämligen i stor utsträckning uttrycket "sekretess gäller för uppgift" på det sättet att sekretessen sägs gälla inom visst verksamhetsområde eller i ärende av visst slag eller hos viss myndighet. Denna användning av uttrycket väcker någon undran med hänsyn till den innebörd som vanligen förknippas med ordet sekretess. Enligt vanligt språkbruk torde sekretess (=hemlighållande, tystnad enligt Svenska akademiens ordlista över svenska språket, 10 uppl. 1973) uppfattas så, att den gäller utåt i förhållande till den verksamhetsgren eller den myndighet som är i fråga, inte inom verksamhetsgrenen eller myndigheten. Det synes lämpligt att en förklaring ges av den speciella innebörd uttrycket avses ha i lagen. Problemet torde kunna lösas så, att efter den här förut föreslagna bestämmelsen i andra stycket av 1 § tillfogas ordet sekretess, kursiverat, inom parentes. Ordet får därigenom samma innebörd som det enligt remissprotokollet har i det remitterade förslaget.

Sedan ordet sekretess blivit förklarat i själva lagtexten på sätt som nu sagts, torde den i fortsättningen av förslaget använda konstruktionen, att sekretess gäller för uppgift i viss verksamhet eller i ärende av visst slag eller hos viss myndighet, kunna passera trots att den egentligen inte är fullt nöjaktig från språklig synpunkt.

En utformning av 1 § enligt det anförda nödvändiggör en redaktionell omarbetning av 2 och 3 §§ och medger samtidigt en förenkling av dessa paragrafers lydelse. Denna fråga behandlas närmare i det följande vid de särskilda paragraferna.

4. Några huvudpunkter i innehållet

Till sitt innehåll kännetecknas den föreslagna regleringen av en strävan till nyansering av regelsystemet på sådant sätt att sekretessen inte kommer att täcka fler uppgifter eller ha större styrka än som är oundgängligen nödvändigt i det särskilda fallet. Utsikterna torde emellertid, som lagrådet ser saken, vara små att en långt driven teknik i detta syfte skall ge nämnvärt utslag i den praktiska tillämpningen. En fingradering förefaller snarare ägnad att göra bestämmelserna invecklade och svårtillgängliga än skapa precision i tillämpningen. Till det remitterade förslagets förtjänst måste räknas den förenkling som skett i förhållande till departementspromemorians förslag. Lagrådet vill för sin del förorda att alla möjligheter att gå vidare på den vägen tas till vara.

Lagrådet ansluter sig helt till utgångspunkten i förslaget, att större

sekretess inte bör tillskapas än som är oundgängligen nödvändigt för att skydda de intressen som kommer i fråga. Det synes också ändamålsenligt att, såsom skett i förslaget, grunda gränsdragningen för sekretessen på en *skadebedömning*. Som framhålls i remissprotokollet förutsätter visserligen användningen av skaderekvisit, att en värdering måste göras i varje särskilt fall, vilket kan skapa vissa svårigheter. Dessa torde emellertid i allt fall inte behöva befaras bli större än de som följer med nuvarande lagstiftning, vilken också kräver en prövning i skilda fall.

Det remitterade förslaget innehåller två typer av skaderekvisit, i motiven benämnda det ena rakt och det andra omvänt. Det raka skaderekvisitet innefattar en presumtion för offentlighet och innebär att sekretess föreligger, om det kan antas att skada uppkommer genom att uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet innefattar däremot presumtion för sekretess och innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada. Denna uppdelning med hänsyn till om presumtionen är för offentlighet eller för sekretess synes kunna underlätta tillämpningen, även om skadeprövningen i praktiken kan antas leda till väsentligen samma resultat i det ena som det andra fallet. Fördelen ligger däri, att presumtionen får fälla utslaget i de tveksamma fallen. Lagrådet vill tillstyrka förslaget så långt.

En avgränsning av sekretessen på grundval av en skadebedömning enligt de två anförda formerna av skaderekvisit torde i allmänhet innefatta tillräckliga möjligheter att praktiskt tillgodose det förut angivna ändamålet att hålla sekretessområdet så snävt som möjligt. Ytterligare graderingar bör helst undvikas för att inte regleringen skall bli onödigt invecklad. På sina håll nöjer sig emellertid inte det remitterade förslaget med att ett röjande kan medföra skada eller men, utan det kräver "avsevärd skada" eller "betydande men" (t. ex. 9 kap. 19 och 20 §§) eller "allvarligt men" (7 kap. 6 §). I ett par fall begränsas sekretessen till uppgift om "ömtåligt personligt förhållande" (7 kap. 22 och 23 §§) i stället för uppgift om personliga förhållanden, vilket är det vanliga uttrycket.

Lagrådet vill förorda att ändring nu görs på sistnämnda punkt och återkommer härtill vid de båda nämnda paragraferna. På andra punkter kan frågan lämnas öppen tills vidare. Erfarenheten av tillämpningen får visa om ytterligare ändringar kan behöva göras.

I 7–9 kap. i förslaget är det fråga om röjande av uppgift om personliga och ekonomiska förhållanden. Som beteckning för den menliga effekt, den olägenhet, som enligt skaderekvisiten här skall kunna medföra sekretess används i förslaget orden *skada* och *men*. I 7 kap. begagnas "men", i 8 kap. "skada" och i 9 kap. "skada eller men" (i vissa fall "skada och men"). Vissa variationer förekommer, t. ex. "våld eller annat allvarligt men" och "avsevärd skada eller betydande men".

Några definitioner av begreppen skada och men ges inte i förslaget. Det kan knappast sägas att detta vid begreppens användning anknyter till något vedertaget allmänt eller juridiskt språkbruk. Enligt motiven avses med "skada" uteslutande ekonomisk skada. Innebörden av "men" är något mer diffust angiven. Det uttalas att uttrycket men används där det

i första hand är fråga om integritetskränkningar; ordet bör emellertid, sägs det, i vissa sammanhang också kunna inbegripa ekonomiska konsekvenser för enskild. Innebörden i fråga om men synes vara, att här avses dels olägenhet av icke ekonomisk natur, t.ex. sådant som missaktning från omgivningens sida, obehag och andra rent personliga effekter som upplevs som negativa, dels ekonomisk förlust.

Användningen av termerna skada och men i nämnda tre kapitel synes vidlådas av någon oklarhet, möjligen beroende på att man inte närmare berört frågan om sambandet mellan å ena sidan arten av de uppgifter om vilkas röjande fråga är, å den andra arten av den olägenhet som röjande av uppgift kan befaras medföra. I det förra hänseendet skiljer förslaget, som nedan vidare berörs, mellan personliga och ekonomiska förhållanden.

Utgår man endast från ordalydelsen i lagförslaget och från uttalandena i motiven synes till en början 7 kap. ej erbjuda några problem. Vad som skall leda till sekretess är allt slags olägenhet som kan uppstå av offentlighet beträffande personliga förhållanden, såväl personligt obehag som ekonomisk förlust. I 8 kap. talas endast om skada. Här skall alltså endast vara fråga om rent ekonomisk effekt, alltså ekonomisk förlust. Klart är att det också till helt övervägande del här blir fråga om sådan olägenhet. Det rör sig ju, i de fall där ett skaderekvisit uppställs, genomgående om uppgifter om ekonomiska förhållanden. Uteslutet är det dock inte att röjande av uppgift som avses i detta kapitel kan medföra personlig olägenhet men inte samtidigt någon påvisbar ekonomisk förlust. Röjande av vissa principer vid anställning av arbetskraft i ärende som avses i 8 kap. 1 § skulle t. ex. kunna tänkas medföra missaktning för företagaren hos allmänheten eller delar av denna. Det kan däremot vara klart att någon ekonomisk förlust inte blir följden. En olägenhet av denna icke-ekonomiska art skulle tydligen, eftersom här inte talas om "men" utan endast om "skada", ej kunna åberopas till stöd för sekretess.

Vad slutligen angår 9 kap. talas här om både skada och men. Kapitlet gäller uppgifter såväl av personlig som av ekonomisk art. Efter ordalagen hänför sig tydligen "men" -- dvs. bl. a. personligt obehag – såväl till personliga som till ekonomiska uppgifter. Såvitt angår de senare skulle alltså här, i motsats till vad fallet är i 8 kap., även personligt obehag på grund av röjandet av en uppgift om ekonomiskt förhållande kunna föranleda sekretess. Huruvida en sådan olikhet verkligen är avsedd är dock osäkert. I varje fall framstår den som omotiverad. Det blir vidare oklart, varför man här inte skulle kunna nöja sig med att tala om "men", som ju skall omfatta såväl icke-ekonomisk som ekonomisk olägenhet.

Måhända är emellertid i själva verket meningen att "men" skall hänföra sig till olägenhet av icke-ekonomisk och ekonomisk art som vållas av röjandet av uppgift om personligt förhållande, "skada" till ekonomisk förlust men inte annan olägenhet som vållas av röjandet av uppgift om ekonomiskt förhållande. I så fall blir det tydligen kongruens mellan de tre kapitlen. Men denna läsart kan knappast sägas ha stöd i ordalagen och ej heller i motiven.

Om sist anförda antagande rörande förslagets syfte är riktigt, betyder

det, att i begreppen skada och men skall inläggas ej endast — såsom närmast synes framgå av motiven — viss effekt av röjandet av uppgift utan även att ifrågavarande effekt åstadkommes genom röjandet av viss typ av uppgift. Är det på detta sätt man skall uppfatta förslaget kan frågas, om det inte borde införas en klarläggande bestämmelse härom i lagen. Genom en sådan kunde tolkningssvårigheter främst vad angår 9 kap. förebyggas.

En bestämmelse av berört slag kunde lämpligen intas i 1 kap. och förslagsvis ges lydelsen:

"I 7—9 kap. avses med

men: sådan olägenhet av personlig art och sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om personligt förhållande röjs,

skada: sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om ekonomiskt förhållande röjs."

Genom en definition av berört slag synes också bli klarlagt vad som skall gälla beträffande juridiska personer, såsom aktiebolag och föreningar. Förslaget synes med stöd i förarbetena till 1976 års ändringar i TF utgå från att man i fråga om en juridisk person inte kan tala om några personliga förhållanden utan endast om ekonomiska förhållanden. Efter vad som upplysts vid föredragningen i lagrådet är meningen vidare, att en juridisk person aldrig skall kunna åberopa annat än rent ekonomisk skada som stöd för sekretess. Däremot skall olägenhet av icke-ekonomisk art, t. ex. missaktning från utomstående — en sådan olägenhet kan ju som förut berörts uppstå genom röjande av uppgift om ekonomiskt förhållande — inte bli aktuell vid juridiska personer, en uppfattning som väl i och för sig inte är utan vidare given och som ej fått något klart uttryck i förslaget. Antas att det beträffande juridiska personer kan bli fråga endast om uppgifter om ekonomiska förhållanden, blir det tydligen genom en definition av begreppen men och skada av förut nämnd art klart vad som skall gälla beträffande juridisk person.

Uttrycken skada och men används även på några andra ställen i förslaget än i 7—9 kap. Sålunda stadgas i 6 kap. 4 § sekretess för uppgift om vissa undersökningar, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs; jfr också 2 kap. 1 §, där det talas om att lämnande av viss uppgift "skadar landet". I 11 kap. 4 § andra och tredje styckena, som avser vissa uppgifter som JO eller JK erhållit från myndighet och enskild, stadgas sekretess om det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men, respektive att riket lider betydande men, om uppgiften röjs. I 14 kap. 9 §, som gäller uppställande av förbehåll vid utlämnande av uppgift till enskild, talas om "risk för skada, men eller annan olägenhet" som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild.

I de nämnda fallen kan uttrycken skada och men möjligen tänkas ha en mindre preciserad, kanske något vidsträcktare innebörd än som efter vad förut utvecklats skulle vara fallet i 7—9 kap. Några tolkningssvårigheter eller andra olägenheter på grund härav synes dock knappast behöva uppstå.

Nämnda förhållande skulle dock möjligen kunna anses tala för att

angivandet av innebörden av begreppen skada och men i 7–9 kap. inte tas upp i en lagbestämmelse utan endast kommenteras i motiven. Som av den föregående framställningen framgår, skulle detta emellertid betyda, att den avsedda innebörden av bestämmelserna om skada och men i 9 kap. då skulle komma att sakna stöd i lagtexten. Med hänsyn härtill anser lagrådet, att, om avsikten är att begreppen skada och men i 7–9 kap. skall ha den innebörd här antagits, den bästa lösningen är att ifrågavarande definition tas upp i lagen.

I 9 kap. i förslaget talas, som nämnt, om "skada eller men". Där ett omvänt skaderekvisit uppställs, används emellertid lokutionen "skada och men". För att det skall bli helt klart att även i dessa fall rekvisitet är uppfyllt, om antingen skada eller men kan antas inträda, föreslås att också där uttrycket "skada eller men" används.

Vid beskrivningen av vilka slags uppgifter som skall vara sekretessbelagda talas i 7–9 kap. om *personliga och ekonomiska förhållanden*. Sekretess enligt 7 kap. gäller genomgående uppgifter om "personliga" förhållanden (i vissa fall "ömtåligt personligt förhållande"). I 8 kap. är det i regel fråga om uppgifter om enskilds "affärs- eller driftförhållanden". I något fall talas om enskilds "ekonomiska förhållanden" och i ett par fall om "ekonomiska eller personliga" förhållanden. I 9 kap. slutligen talas genomgående om "personliga eller ekonomiska" förhållanden.

Det synes alltså klart att i 8 och 9 kap. med uttrycket "personliga" förhållanden avses förhållanden av icke-ekonomisk natur. Den frågan inställer sig då, om uttrycket "personliga förhållanden" – såsom ju ligger nära till hands att anta – har samma innebörd i 7 kap. och om sålunda meningen är att där utesluta uppgifter om ekonomiska förhållanden från sekretesskydd.

Motiven ger vid handen att så inte är fallet. I exempelvis det fall som avses i 7 kap. 7 § skall skyddet avse också uppgift om den enskildes ekonomiska förhållanden. Det uttalas att också uppgift om en persons ekonomi kan falla in under begreppet personliga förhållanden. Då i 8 kap. talas om "affärs- eller driftförhållanden" eller om "ekonomiska förhållanden" får det å andra sidan antas, att sekretessen skall vara begränsad just till ekonomiska förhållanden och att alltså personliga förhållanden ej skall innefattas i de fall som regleras i detta kapitel (utom då det särskilt anges). I 9 kap. anges, som nämnt, genomgående både personliga och ekonomiska förhållanden. Man har alltså i 7 kap. dragit in åtminstone vissa ekonomiska förhållanden under begreppet personliga förhållanden. I 8 och 9 kap. skiljer man däremot mellan personliga och ekonomiska förhållanden.

Terminologin på förevarande område förefaller sålunda inte vara fullt konsekvent eller i varje fall inte helt klar. Det kan väl exempelvis knappast antas vara meningen, att sådana uppgifter av ekonomisk karaktär som skall gå in under begreppet personliga förhållanden vid tillämpningen av 7 kap. ej skall anses som uppgifter om ekonomiska förhållanden vid tillämpningen av 8 kap. Det skulle också kunna hävdas, att en uppdelning inom området för uppgifter om ekonomiska

förhållanden mellan sådana som tillika är av personlig art och sådana som inte är detta, framstår som mycket långtgående och kan tyckas nödvändiggöra svåra gränsdragningar.

Med hänsyn särskilt till arten av de ärenden varom är fråga i 7 kap. är kanske dock dessa betänkligheter överdrivna. I allt fall torde regleringen kunna godtas i avvaktan på om svårigheter visar sig uppstå vid den praktiska tillämpningen.

I de flesta fallen i 7 och 9 kap. har skaderekvisitet den innebörden att det är den enskilde eller någon honom *närstående* som skyddas genom att uppgift sekretessbeläggs. Beträffande de sekretessfall som upptas i 9 kap., vilket bl. a. gäller skyddet för enskilds förhållanden av ekonomisk natur, kan möjligen frågas om under "närstående" skall innefattas den som enligt 29 a § andra stycket konkurslagen är att anse som närstående till näringsidkare eller juridisk person.

Begreppet närstående har, utöver några anmärkningar under 7 kap. 1 §, inte berörts i motiven. Det torde emellertid vara klart, att som närstående i förslaget endast är att betrakta den som är personligt närstående. Det kan anmärkas, att i 8 kap., som genomgående behandlar ekonomiska förhållanden, begreppet närstående inte kommer till användning.

Utöver den begränsning av sekretessen som följer av skaderekvistet innehåller det remitterade förslaget även regler om *tidsbegränsning*. Dessa gäller enbart handlingssekretessen och fullföljer därmed samma princip som nu råder enligt lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (SekrL). Som också berörs i remissprotokollet är det mindre följdriktigt att införa tidsgränser för en sekretess som bygger på skaderekvisit. Ett system med tidsgränser får emellertid anses ha ett så pass stort praktiskt värde genom att det anger en yttersta gräns för sekretessen att de principiella betänkligheterna bör vika. Lagrådet biträder därför förslaget att behålla en tidsbegränsning av handlingssekretessen.

När det gäller längden av de föreskrivna sekretesstiderna kan det remitterade förslaget i stort sett sägas innebära en förkortning i förhållande till vad som nu gäller. Tiderna varierar efter det intresse som skyddas. Den längsta sekretesstiden utgör 50 år och används huvudsakligen i fråga om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Beträffande handlingar som angår sådana förhållanden är sekretesstiden i nuvarande lag i allmänhet 70 år.

Som redan berörts är de olika sekretessbestämmelserna i förslaget i allmänhet uppbyggda med skaderekvisit. Läget blir naturligtvis ofta det att skaderekvisitet inte är uppfyllt sedan en längre tidrymd förflutit efter den tidpunkt från vilken sekretesstiden räknas. Sekretesstiden, som är en maximitid för handlingens hemlighållande, får sitt särskilda intresse i det fall att skaderekvisitet alltjämt är uppfyllt vid sekretesstidens utgång. Det är under sådana omständigheter överraskande att sekretesstiden ansetts kunna sänkas från 70 till 50 år när fråga är om uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Med den medellivslängd som man har att räkna med i vårt land kan förslaget inte ge skydd för uppgifter om en

människas personliga förhållanden under hela hennes levnad och ännu mindre under alla hennes närståendes livstid. Det är svårt att förstå att en allmän handling, som tillkom när en person var 18 år och vars utlämnande anses menligt och vägras när han är 68 år, skall vara offentlig när personen blir 69 år. Det kan naturligtvis invändas att inte heller den nuvarande sekretesstiden 70 år är helt tillräcklig för att skydda uppgifter om enskilds personliga förhållanden under den enskildes eller honom närstående personers hela livstid. Den ger dock avsevärt bättre möjligheter härtill än den föreslagna femtioårstiden.

Lagrådet vill förorda att sekretesstiden 50 år höjs till 70 år i förekommande fall. I alla händelser bör sekretesstiden sättas till 70 år i de viktigaste av de sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden, där tidsbegränsning av sekretessen föreslås. Till dessa bör främst hänföras 7 kap. 1–15 och 19–23 §§ samt 9 kap. 4 och 15–17 §§.

I nära samband med den förut berörda frågan om sekundär sekretess står frågan om *sekretessen mellan myndigheter*. Såsom anförs i remissprotokollet har under senare år ett allt större intresse koncentrerats kring frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda. De skäl som talar för att sekretessens räckvidd mellan myndigheterna och inom en myndighet regleras så långt detta är möjligt har i motsvarande mån ökat i vikt. Det är mot bakgrunden härav naturligt att under förarbetena till förevarande lagstiftningsärende lagts fram förslag till en reglering av frågan. I den departementspromemoria som närmast ligger till grund för lagförslaget har upptagits tämligen ingående regler i ämnet. I det remitterade förslaget inskränker sig emellertid regleringen till en del bestämmelser som medger undantag från sekretessen i vissa särskilt angivna fall samt till en generalklausul (14 kap. 3 §) av innehåll, att sekretessbelagd uppgift får utan hinder av sekretessen lämnas från en myndighet till annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

De synpunkter av utredningsteknisk art som i remissprotokollet anförts för att regleringen begränsas på angivet sätt torde få godtas. Lagrådet vill emellertid understryka vikten av att arbetet på att genomföra en så fullständig reglering av området som är möjlig fullföljs utan onödigt dröjsmål.

Den föreslagna sekretesslagen avslutas med ett kapitel (16 kap.) innehållande bestämmelser om de fall i vilka tystnadsplikt bryter igenom den i massmedielagstiftningen fastslagna s. k. *meddelarfriheten*. Bestämmelserna har sin grund i 7 kap. 3 § 3 TF. Enligt denna grundlagsregel bryter tystnadsplikten igenom meddelarfriheten endast i de fall som anges i särskild lag. Det har diskuterats huruvida detta krav på särskild lag — vilket utgör en skärpning i förhållande till tidigare rätt - kan anses uppfyllt genom att bestämmelser i ämnet tas in i en lag som innehåller även andra bestämmelser. Lagrådet anser för sin del, att någon erinran inte kan riktas mot ett sådant tillvägagångssätt. Innehållet i den föreslagna regleringen föranleder inte heller erinran. Till vissa redaktionella jämkningar återkommer lagrådet i det följande vid 16 kap.

Hessler:

Bestämmelserna i 16 kap. angående sekretessfall, där den s. k. meddelarfriheten inte skall gälla, ger anledning till några reflexioner rörande de fall av sekretess som inte tagits upp i kapitlet och där sålunda sekretessen begränsas av denna meddelarfrihet.

En vägledande princip vid genomförandet av bestämmelser om sekretess är, att sekretess skall förekomma endast om det är påkallat av starka skäl. Intresset av att en uppgift skyddas mot offentliggörande måste väga mycket tungt för att en sekretessbestämmelse skall upptas. Man kan säga att principen betonats särskilt starkt i motiven till det nu föreliggande förslaget till sekretesslag.

Man kan mot bakgrund av meddelarfriheten – sålunda rätten att till massmedia lämna ut andra sekretessbelagda uppgifter än sådana som upptas i 16 kap. av förslaget – fråga, om inte den nämnda principen för sekretessbeläggning egentligen åsidosatts. Det kan göras gällande, att det beträffande de sekretessfall där meddelarfriheten råder inte kan finnas fog för att över huvud stadga sekretess. Man har ju där gjort den avvägningen att offentliggörande på det mest effektiva sättet av alla får ske. Konsekvensen borde bli, att skälen för att alls sekretessbelägga uppgifterna ej kan ha erforderlig tyngd.

Helt bärkraftigt är nu inte detta resonemang. Finns sekretessbestämmelse, som ej bryter meddelarfriheten, föreligger i allt fall inte någon skyldighet för tjänstemannen att lämna uppgiften till press eller andra massmedia. Det läggs i hans hand att bedöma, om meddelandet kan eller bör ske. Funnes inte sekretessbestämmelsen, skulle däremot föreligga skyldighet att lämna ut allmän handling som innehåller uppgiften till envar som begär det. Man kan naturligtvis säga att denna skyddsbarriär blir av mindre betydelse ju vidare krets av tjänstemän på olika kompetens- och ansvarsnivåer som anses böra ha tillgång till de sekretessbelagda uppgifterna i tjänsten. Att utvecklingen går i riktning mot att inom myndighet allt mer vidga kretsen är ju klart. En viss skillnad mellan att på det meddelarfria området ha sekretessbestämmelser och inte ha detta blir det dock uppenbarligen.

Fråga är emellertid om inte avvägningen mellan insynsintresse och skyddsintresse på det område där meddelarfriheten råder borde göras på annat sätt än att, utom i situationer där meddelarfrihet tas i anspråk, ha helt samma sekretessbestämmelser som generellt gäller i fallen, där meddelarfrihet inte är för handen. Man kan tycka, att det beträffande uppgifter, som fritt får meddelas till massmedia, över hela linjen borde läggas i tjänstemannens hand att avgöra, om sekretess är påkallad, eventuellt att förena ett utlämnande av uppgift med förbehåll om sekretess. Det är inte lätt att förstå och framstår i varje fall som ytterst egendomligt, att en tjänsteman, vid straffansvar för brott mot tystnadsplikt, skall vara förhindrad att lämna ut en uppgift t. ex. till en annan myndighet, samtidigt som han har full frihet att lämna samma uppgift till massmedia. Det skulle vara en begripligare ordning och stå i bättre överensstämmelse med den grundläggande principen för

sekretessbeläggning att beträffande nu ifrågavarande fall sekretessbestämmelserna ersattes av en generell rätt för tjänstemannen att fritt bedöma, huruvida uppgiften kunde lämnas ut.

Anses emellertid att det i vissa av nu avsedda fall verkligen är behov av sekretess i egentlig mening, bör konsekvensen bli, att meddelarfriheten begränsas också i dessa fall.

Jag vill föreslå, att här anförda synpunkter övervägs vid det fortsatta lagstiftningsarbetet på berört rättsområde.

Lagrådet:

1 kap.

I det föregående (i avsnitt 3) har lagrådet berört de grundläggande bestämmelser som upptas i 1 kap. 1 § i det remitterade förslaget. Därvid har förordats viss omarbetning av paragrafen. Den föreslagna nya lydelsen föranleder vissa redaktionella ändringar i 2 och 3 §§.

Av det förut anförda framgår också, att lagrådet förordar en ny bestämmelse i 1 kap. som klarlägger innebörden av termerna "skada" och "men" när de används i 7–9 kap. Denna bestämmelse synes lämpligen böra få sin plats mellan 7 och 8 §§ i förslaget. Samtidigt torde förslagets 6 §, som innehåller vissa bestämmelser rörande tidsbegränsningen av handlingssekretessen, böra flyttas ned och få sin plats närmast efter nyssnämnda bestämmelse om skada och men.

Till ytterligare en ny paragraf, angående utlämnande av uppgift från en befattningshavare vid en myndighet till annan myndighet i visst fall, återkommer lagrådet i det följande vid 7 §.

Det föreslagna 7 kap., som innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden, avslutas med en hänvisning, i 25 §, till vad som är särskilt föreskrivet i fråga om tystnadsplikt angående uppgift som har anförtrotts präst under bikt eller själavårdande samtal i övrigt. Denna hänvisning rör en så speciell fråga att den egentligen inte passar så väl in i 7 kap. Den synes hellre böra tas in redan i 1 kap., närmast före den avslutande 9 §.

Vad lagrådet sålunda förordar medför viss ändring av paragrafnumreringen i 1 kap. Förslagets 7 § blir 6 §, som ny 7 § införs den bestämmelse om utlämnande av uppgift från en befattningshavare vid en myndighet till annan myndighet som lagrådet återkommer till i det följande, förslagets 8 § behåller sin plats, den av lagrådet förordade bestämmelsen rörande skada och men blir 9 §, förslagets 6 § blir 10 §, den från 7 kap. 25 § i förslaget överflyttade hänvisningen blir 11 § och förslagets 9 § slutligen blir 12 §.

I enlighet med det anförda skulle 1 kap. få den lydelse som framgår av en till detta protokoll fogad *bilaga.*

1 §

I fråga om denna paragraf hänvisas till vad lagrådet anfört i den inledande framställningen (avsnitt 3).

2 §

Med hänsyn till det innehåll lagrådet föreslagit i fråga om 1 § kan de båda närmast följande paragrafernas lydelse förenklas betydligt. Sålunda torde 2 § kunna ges det innehållet att uppgift, för vilken sekretess gäller enligt lagen, inte får röjas för enskild i andra fall än som anges i lagen eller i lag eller förordning till vilken förstnämnda lag hänvisar.

3 §

På sätt liknande vad som föreslagits i fråga om 2 § torde 3 § få innehålla att, om sekretess gäller enligt lagen för uppgift som förekommer hos viss myndighet, uppgiften inte får röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i lagen eller i lag eller förordning till vilken förstnämna lag hänvisar. Andra stycket i förslaget bör utgå såsom överflödigt.

Enligt det remitterade förslaget reglerar bestämmelserna i paragrafen också sekretessen mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Även andra bestämmelser i det remitterade förslaget behandlar det fallet att en myndighet har flera verksamhetsgrenar. Sålunda talas i 5 § om utlämnande av uppgift från sådan verksamhetsgren. I 14 kap. 1–3 §§ jämställs uttryckligen med uppgiftslämnande mellan olika myndigheter uppgiftslämnande mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Likaledes torde reglerna i 13 kap. om överföring av sekretess samt övriga bestämmelser i lagen om överföring av sekretess – t. ex. i 6 kap. 1 § andra stycket och 8 kap. 8 § tredje stycket samt 12 kap. 1 § – vara avsedda att ha tillämpning på uppgifter som lämnats från en verksamhetsgren inom en myndighet till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet. En lagteknisk förenkling bör åstadkommas genom att som ett nytt andra stycke i paragrafen tas upp en föreskrift om att vad som sägs i paragrafen, 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i förevarande lag om överföring av sekretess mellan myndigheter också gäller i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Motsvarande uteslutningar får göras i första stycket och 5 § samt i 14 kap. 1–3 §§.

Med verksamhetsgren avses i första hand en organisatoriskt avgränsad enhet inom en myndighet. Organisationskriteriet torde dock ej vara avgörande. Enligt remissprotokollet synes med verksamhetsgren vara att likställa varje verksamhet inom en myndighet, från vilken en sekretessbelagd uppgift enligt en tillämplig sekretessregel inte får lämnas utan prövning enligt sekretesslagen. En sådan prövning skall alltså företas när fråga uppkommer om att lämna en sekretessbelagd uppgift till en enhet inom samma myndighet, som inte kan anses delta i den verksamhet där sekretessen gäller.

Skulle en uppgift som är sekretessbelagd i en verksamhetsgren lämnas till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, blir sekretessen utanför den utlämnande verksamhetsgrenen beroende på om någon regel om primär eller sekundär sekretess är tillämplig i den mottagande

verksamhetsgrenen. Gäller sekretess där, skall denna – liksom sekretessen i den utlämnande verksamhetsgrenen – enligt 1 kap. 7 § iakttas av myndigheten som sådan och av alla sådana personer som nämns i sagda lagrum, vare sig de hör till en verksamhetsgren där sekretessen gäller eller ej. Gäller ej sekretess i den mottagande verksamhetsgrenen, får uppgiften lämnas ut från denna. I vissa fall är det dock tänkbart att en befattningshavare i en verksamhetsgren där sekretess inte gäller får kännedom om en sekretessbelagd uppgift utan att uppgiften är att anse som utlämnad till honom. Sekretessen består då och skall iakttas av befattningshavaren.

Hesser och Hamdahl:

I anslutning till den här föreslagna bestämmelsen diskuteras i remissprotokollet den nya lagstiftningens tillämpning i förhållande till utländska myndigheter. Det framhålls bl. a. att det för närvarande torde förhålla sig så att hemlig handling kan lämnas till utländsk myndighet enligt samma grunder som gäller för utbytet av handlingar mellan inhemska myndigheter samt att tjänsteman som har tystnadsplikt inte sällan kan i tjänsten vidarebefordra uppgift till annat land utan att han därigenom gör sig skyldig till "obehörigt röjande". Vidare erinras om att i promemorieförslaget upptagits en bestämmelse om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till främmande stats myndighet eller till mellanfolklig organisation (2 kap. 8 § promemorieförslaget).

Departementsförslaget saknar en motsvarande bestämmelse. Som skäl anförs i remissprotokollet, att föreskrifter om utbyte av hemliga uppgifter mellan svenska och utländska myndigheter knappast framstår som ändamålsenliga med den begränsade reglering av sekretessen mellan myndigheter som läggs fram i förslaget. I anslutning härtill framhålls att det remitterade förslaget innebär att utlämnande av hemliga uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation tills vidare får ske på i huvudsak samma sätt som hittills.

Vad som sålunda anförts kan möjligen ge upphov till missförståndet att utländska myndigheter generellt skulle ha en principiell rätt att ta del av uppgifter hos de svenska myndigheterna enligt samma grunder som gäller i förhållandet mellan de svenska myndigheterna inbördes och att de enda begränsningar som gäller är sådana som följer av sekretesslagstiftning och eventuellt av annan lag eller av grunderna för lagstiftning av detta slag. Så torde dock ej vara fallet. Att svenska myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra är en självklar princip (jfr 4 § allmänna verksstadgan och vad som i remissprotokollet anförs vid 15 kap. 5 §). Denna princip torde bl. a. innefatta att en svensk myndighet har en långtgående rätt att få tillgång till uppgifter som finns hos en annan svensk myndighet och att begränsningar i denna rätt i allmänhet sker genom föreskrifter i lag eller förordning. Det är också naturligt att bestämmelser härom placeras i sekretesslagstiftningen. I förhållande till utländska myndigheter lär emellertid svenska myndigheter ej ha någon principiell skyldighet till samarbete. Samarbete kan vara föreskrivet i lag,

se t. ex. lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag. Samarbete kan också faktiskt ha upptagits inom vissa områden och i förhållande till vissa stater. Men någon allmän skyldighet att bistå utländsk myndighet torde ej föreligga. Frånsett de i lag och förordning reglerade fallen torde därför svensk myndighet alltid ha rätt att efter diskretionär prövning avslå utländsk myndighets begäran att få del av material som finns hos den svenska myndigheten. På prövningen inverkar en rad omständigheter, bl. a. vilka relationer Sverige har till det land det gäller och vilka relationer som finns mellan den svenska och den utländska myndigheten.

Är omständigheterna sådana att den svenska myndigheten i princip anser sig böra bistå den utländska myndigheten är det å andra sidan tydligt, att den svenska myndigheten måste tillse att de intressen som uppbär sekretesslagstiftningen inte åsidosätts (jfr prop. 1973:117 s. 17). Det får alltså inte förekomma att en svensk myndighet lämnar ut hemliga uppgifter till en utländsk myndighet i strid mot vad sekretesslagen föreskriver för svenska förhållanden.

Det skulle kunna övervägas att i sekretesslagen införa en reglering av denna fråga. Det är emellertid uppenbart att i sekretesslagen inte kan införas någon närmare reglering av vad svenska myndigheter i allmänhet skall iaktta i fråga om utbyte av uppgifter med utländska myndigheter. Utan en sådan bakgrund är det å andra sidan svårt att i lagen ta in bestämmelser i den begränsade frågan om svenska myndigheters skyldighet att i sådant utbyte iaktta sekretesslagens bestämmelser. Med hänsyn härtill och då det även utan uttrycklig reglering torde vara klart att svenska myndigheter har skyldighet i detta hänseende, har vi inte någon erinran mot förslagets ståndpunkt att frågan härom inte behandlas i lagen.

Lagrådet:

4 §

I överensstämmelse med den av lagrådet förordade terminologin bör orden "lämna ut" ersättas med "röja".

5 §

Vad som sägs om verksamhetsgren inom en myndighet bör som anförts vid 3 § utgå.

Med anledning av de exempel som ges i remissprotokollet på tillämpningen av paragrafen vill lagrådet understryka att en restriktiv tillämpning bör iakttas. Endast i de fall, då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut, får sekretessen efterges. Blott och bart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen åsidosätts.

7 §

I denna paragraf anges vilka subjekt som har att iaktta sekretess i fråga om viss uppgift. Paragrafen hänför sig till myndighet och till personer som på visst sätt är knutna till myndighet. För tydlighetens skull bör enligt lagrådets mening anges att paragrafen gäller den myndighet hos vilken uppgiften är sekretessbelagd. Vidare bör i fråga om de till myndighet knutna personerna anges att vederbörande skall ha fått kännedom om uppgiften i sin verksamhet hos myndigheten.

Paragrafen bör i enlighet härmed få lydelsen, att förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

Som berörts tidigare innehåller de följande sekretessbestämmelserna i vissa fall begränsningar av sekretessen på det sättet, att sekretess anges gälla i ärende av visst slag. Tvekan kan då uppkomma om vilka myndigheter som berörs. I klarhetens intresse vill lagrådet uttala, att sekretessen skall iakttas inte bara av den eller de myndigheter som handlägger eller har handlagt ärendet för prövning utan även av myndighet som eljest tar eller har tagit befattning med ärendet, t. ex. som remissinstans.

Förslagets bestämmelser i 11 kap. 4 § andra stycket, 12 kap. 1 § första stycket och 13 kap. 1–5 §§ om överföring av sekretess är utformade så, att i fall då myndighet som avses i bestämmelsen från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, sekretessen också gäller hos den förstnämnda myndigheten. I motiven till 12 kap. 1 § första stycket, som innehåller regler om sekretess hos domstol, sägs emellertid att stadgandet är tillämpligt inte endast när domstol erhåller sekretessbelagd uppgift från en annan myndighet; det ligger i sakens natur, anförs det, att stadgandet också gäller i fråga om uppgift som erhållits från myndighetens personal, dvs. från någon i den personkrets som anges i förevarande 7 §. Ett motsvarande uttalande görs vid rubriken till 13 kap. i fråga om de i nämnda kapitel upptagna bestämmelserna om överföring av sekretess till myndighet i verksamhet, som avser tillsyn eller revision m. m. I motiven till 11 kap. 4 § andra stycket, som behandlar överföring av sekretess till JO eller JK finns inte något motsvarande uttalande, men det är tydligt att den berörda principen skall äga tillämpning även här.

Det är alltså avsett att uttrycket, att en uppgift lämnas "från en myndighet", i här behandlade stadganden också skall avse fall då uppgift lämnas från någon i den personkrets som anges i förevarande paragraf. Detta skall tydligen gälla även om den som lämnar uppgiften därvid inte företräder myndigheten. Enligt lagrådets mening bör lagtexten förtydligas i sistnämnda hänseende. En bestämmelse i detta syfte bör upptas i en ny paragraf som placeras i 1 kap. och med lagrådets förslag betecknas 7 §. Den kan ges lydelsen, att sådana bestämmelser i 11–13 kap., som avser överföring av sekretess från en myndighet till en annan, tillämpas även när person som avses i 6 § lämnar uppgift till annan

myndighet utan att han därvid företräder den myndighet till vilken han är knuten.

12 §

I överensstämmelse med den av lagrådet förordade terminologin bör orden "lämna ut" ersättas med "röja".

5 kap.

1 §

Den sekretess, som nu är föreskriven i 10 § SekrL och som motsvarar sekretessen enligt förevarande paragraf och 9 kap. 17 § i förslaget, har inte ansetts tillämplig på handlingar hos särskild av regeringen tillsatt undersökningskommission; se RÅ 1963 ref. 29 angående 1963 års undersökningskommission, som hade att utreda omständigheter i samband med en uppmärksammad spioneriaffär. En kommission med liknande uppdrag har nyligen tillsatts. Behov av sekretess motsvarande den som enligt förevarande paragraf gäller för uppgift i polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott synes föreligga för uppgift hos sådan undersökningskommission. Behovet förstärks av att förslaget inte som nuvarande lag låter sekretessen för polismyndighets handlingar angående brottsutredande verksamhet m. m. följa med handlingarna var dessa än befinner sig. Enligt förslaget kommer således uppgifter i handlingar eller eljest som en undersökningskommission erhåller från polisen inte att vara sekretesskyddade hos kommissionen.

Med anledning av det anförda förordar lagrådet en bestämmelse att uppgifter i undersökningskommissions verksamhet får sekretesskydd om det kan antas att röjande av sådan uppgift medför att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten hos kommissionen skadas. Detta bör gälla vare sig kommissionen fått uppgiften i fråga direkt eller från annan myndighet. Det sekretesskydd som lagrådet åsyftar synes kunna beskrivas som sekretess motsvarande den som gäller enligt förevarande paragraf i förslaget. I samband med ändringen bör lagtexten förtydligas på vissa punkter.

Bestämmelsen i första stycket första meningen i förslaget bör bilda första stycket och få lydelsen att sekretess gäller i 1. förundersökning i brottmål, 2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, och 3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, för uppgift i verksamheten, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

I ett nytt andra stycke bör införas den av lagrådet förordade bestämmelsen om sekretess hos undersökningskommission. Bestämmel-

sen bör samordnas med andra meningen i förslagets första stycke så att stycket får lydelsen att motsvarande sekretess gäller hos undersökningskommission eller annat organ, som tillsatts av regeringen för att utreda omständigheter i samband med händelse som väckt allmän uppmärksamhet, samt i annan myndighets verksamhet för att gå åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet till handa med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

Andra stycket i förslaget bör bli tredje stycket.

7 kap.

2 §

I denna paragraf anges vissa undantag från den i 7 kap. 1 § föreskrivna sekretessen inom hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet m. m. för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Enligt punkt 4 i förevarande paragraf gäller sålunda inte sekretess för anmälan eller beslut i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården. I fråga om anmälan är att märka att en sådan kan innehålla åtskilliga uppgifter av det slag som avses i 7 kap. 1 §, uppgifter som kan gälla även andra personer än anmälaren eller den anmälde. Det synes inte lämpligt att det sekretesskydd, som 7 kap. 1 § är avsedd att ge för uppgift om personliga förhållanden, kan bli avsevärt försvagat på grund av en sådan formell omständighet som att uppgiften influtit i en anmälan av det slag som anges i punkten 4. För att tillgodose det offentlighetsintresse som här gör sig gällande bör det vara tillräckligt att från sekretess undanta uppgift om att anmälan gjorts i ärende av angivet slag. Lagrådet förordar att punkten 4 utformas så att det tas upp ett undantag för uppgift om att anmälan gjorts i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården och för beslut i sådant ärende.

Enligt punkt 5 skall sekretess enligt 7 kap. 1 § inte gälla i hälsovårdsnämnds verksamhet eller tillsyn över sådan verksamhet. Sekretessen enligt 7 kap. 1 § avser uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden och gäller inom hälso- och sjukvården samt annan medicinsk verksamhet, t. ex. åtgärder mot smittsamma sjukdomar. Av paragrafens avfattning torde följa att den verksamhet, inom vilken sekretess gäller, är sådan hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, som är individuellt inriktad. Omgivningshygien och annan hälsovård av mera generell karaktär, som utgör huvuddelen av hälsovårdsnämndernas verksamhet enligt hälsovårdsstadgan (1958:663) och annan lagstiftning, kan således inte anses höra till det område inom vilket sekretess föreligger enligt 7 kap. 1 § och något undantag i 7 kap. 2 § behövs följaktligen inte. Utöver den nyssnämnda verksamheten av mera allmän karaktär har emellertid hälsovårdsnämnden enligt särskild lagstiftning vissa uppgifter, som måste sägas falla inom ramen för sådan individuellt inriktad hälso- och sjukvård som avses i 7 kap. 1 §. Detta

gäller framför allt ärenden enligt 7, 9, 10, 14 och 20 §§ smittskyddslagen (1968:231). Även ärenden om personalhygien enligt livsmedelslagstiftningen synes i vissa fall kunna höra hit. I ärenden av nu angivet slag gäller för närvarande sekretess enligt 14 § SekrL och 82 § hälsovårdsstadgan. Någon anledning att ändra på detta förhållande föreligger inte.

Med hänsyn till att det i punkt 5 angivna undantaget således dels torde vara obehövligt såvitt avser huvuddelen av hälsovårdsnämndens verksamhet, dels torde föra för långt i fråga om individuellt inriktad hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet i övrigt, bör punkten 5 utgå.

9 §

I första stycket av förevarande paragraf stadgas sekretess inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan för uppgift, som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator. Vidare stadgas sekretess bl. a. för uppgift som hänför sig till "skolans elevvårdande verksamhet i övrigt".

Enligt remissprotokollet innebär elevvården i vidsträckt mening hela den verksamhet som avser att främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar. Sekretesskyddet skall emellertid enligt vad som uttalas i remissprotokollet endast gälla elevvården i en mer begränsad omfattning, nämligen skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilda eleven och de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstår.

Enligt lagrådets mening är det önskvärt att den begränsning som sålunda är avsedd kommer till uttryck i lagtexten. Detta kan ske genom att i andra meningen av paragrafens första stycke stadgas att inom samma område som avses i första meningen sekretess gäller för uppgift som i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt framkommer om elevs sjukdom, särskilda skolsvårigheter eller andra personliga förhållanden och för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

22 och 23 §§

Vid beskrivningen av det sekretesskyddade området har här använts uttrycket "ömtåligt" personligt förhållande. I övrigt talas i förslaget om personliga förhållanden utan nämnda kvalifikation. Anledningen till att man gjort begränsningen till "ömtåligt" förhållande har ej angivits i remissprotokollet. Under lagrådsföredragningen har uppgivits att skälet till att ordet "ömtåligt" har använts tillsammans med personligt förhållande i sammanhanget är, att det sistnämnda uttrycket har en mycket vidsträckt innebörd. I de situationer som behandlas i förevarande

stadganden skulle sekretessen bli alltför vidsträckt, om man inte inskränker omfattningen av de uppgifter som skall skyddas. Redan det förhållandet att utomstående får kännedom om att domstol har uppgifter om en person kan upplevas som menligt av den berörde. Så vidsträckt sekretess kan, har det framhållits, inte anses befogad i det nu aktuella fallet, särskilt som det föreligger ett betydande intresse av insyn i domstolarnas verksamhet.

Det kan emellertid ifrågasättas, om det är lämpligt att på dessa enda ställen i sekretesslagen införa en särskild kvalifikation för att åstadkomma en ytterligare avgränsning inom området för uppgifter om personliga förhållanden vilkas röjande medför men. Redan denna senare bedömning, dvs. om röjandet kan medföra men, torde i många fall vara förenad med svårigheter. De särskilda avvägningar som kan erfordras på området synes under alla omständigheter kunna ske inom ramen för menbedömningen.

Enligt lagrådets mening får alltså offentlighetsintresset i de fall som avses i förevarande paragrafer anses i tillräcklig mån tillgodosett genom ett vanligt skaderekvisit som förutsättning för sekretesskydd. Lagrådet föreslår, att ordet "ömtåligt" får utgå.

25 §

Förevarande bestämmelse, som rör tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan, bör såsom anförts vid 1 kap. flyttas till sagda kapitel och där tas in som 11 §.

8 kap.

9 §

I paragrafen stadgas sekretess för uppgift som lämnas till myndighet, då denna åtar sig visst uppdrag för enskilds räkning. Sekretessen skall gälla om det måste antas, att uppdraget lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Regeringen skall dock kunna för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Bestämmelsen ger intryck av att det vid sådant avtal om uppdrag som här åsyftas skulle kunna vara en uttrycklig eller underförstådd förutsättning av avtalsmässig karaktär, att sekretess skall föreligga. Att omständigheter, som har avtalsrättslig relevans, skulle på denna grund kunna inverka på frågan om sekretess torde dock inte vara förenligt med sekretesslagstiftningens grunder.

För att misstolkning ej skall uppstå föreslår lagrådet att bestämmelsen om sekretess i stället utformas på vanligt sätt och förenas med ett omvänt skaderekvisit. Sekretess får alltså gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Den allmänna bestämmelsen i 14 kap. 8 § i förslaget om möjlighet för regeringen att häva sekretessen om det är påkallat av synnerliga skäl torde ge tillräckliga möjligheter att i särskilda fall tillgodose offentlighetsintresset.

17 §

I andra stycket av förevarande paragraf stadgas bl. a. att sekretessen enligt paragrafen inte gäller till skydd för den som är tilltalad eller misstänkt för brott. På motsvarande sätt har i 9 kap. 16 §, som gäller sekretess hos domstol i mål om sedlighetsbrott, utpressning m. m., undantag gjorts beträffande den mot vilken talan förs. Ett visst skydd för uppgifter om personliga förhållanden ges dock även misstänkt eller tilltalad genom bestämmelsen i 7 kap. 22 §.

Enligt lagrådets mening bör tilltalad eller misstänkt inte vara berövad det sekretesskydd som anses böra tillkomma andra. Svåra och kanske irreparabla skador kan annars komma att tillfogas en person, som sedermera av domstolen befinns ej vara skyldig till något brottsligt. Riskerna för detta kan vara särskilt påtagliga vid enskilt åtal.

Den ifrågavarande bestämmelsen i andra stycket om undantag från sekretesskydd bör därför utgå.

I redaktionellt avseende anmärks att bestämmelsen i andra stycket första meningen skulle vinna i tydlighet om ordet "annan" sätts in före "sekretessbestämmelse".

9 kap.

Kapitlet har rubriken "Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur".

Enligt rubriken skulle alltså bestämmelserna i kapitlet uteslutande beröra enskildas – därunder inbegripet enskilda juridiska personers – förhållanden. Det finns emellertid exempel på att en bestämmelse i kapitlet kan beröra även förhållanden hos myndighet eller annat offentligt organ. Så är t. ex. fallet med 8 och 9 §§ i kapitlet. Lagrådet föreslår därför att kapitlet får rubriken "Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur, m. m.".

I kapitlet bör enligt lagrådets mening införas en bestämmelse om sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs. Lagrådet återkommer härtill efter anmärkningarna till de särskilda paragraferna i kapitlet.

1 §

I tredje stycket första meningen i förslaget sägs att sekretessen inte gäller beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Det använda uttryckssättet är enligt uttalande i remissprotokollet inte avsett att omfatta beslut i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga eller beslut om dispens från annars tillämpliga föreskrifter om beskattning. Sådana beslut är för närvarande sekretesskyddade enligt 17 § tredje och fjärde styckena SekrL och avsikten är alltså att behålla sådan sekretess. Stadgandet bör omformuleras så att den avsedda innebörden kommer till tydligt uttryck. På grund härav förordar lagrådet att första meningen i tredje stycket får bilda ett eget stycke av innehåll

att sekretessen i fråga om beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, endast gäller beslut i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga och beslut av regeringen eller riksskatteverket i ärende om undantag i särskilt fall från annars tillämpliga föreskrifter om beskattning. Andra meningen i tredje stycket i förslaget bör bilda ett nytt fjärde stycke och innehålla att utan hinder av sekretessen uppgift får lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarandet vid beskattning. Fjärde stycket i förslaget får då bli femte stycket.

2 §

Paragarafen torde vinna i överskådlighet om den här avsedda sekretessens föremål utformas utan hänvisning till 1 §. Detta kan ske genom att första stycket får utsäga att sekretess gäller i de tre uppräknade fallen för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. I ett nytt andra stycke bör vidare föreskrivas, att i fråga om sekretess enligt denna paragraf tillämpas 1 § första stycket andra-fjärde meningarna. Som ett tredje stycke upptas andra stycket i förslaget. Slutligen bör i ett nytt fjärde stycke anges, att i fråga om uppgift i allmän handling sekretessen gäller i högst tjugo år.

9 §

Enligt första meningen i paragrafen skall sekretess gälla hos allmän advokatbyrå för uppgift i ärende om rättsligt biträde, om det kan antas att den rättssökande har förutsatt att uppgiften skall behandlas förtroligt. Bestämmelsen gäller såväl i fråga om enskild rättssökande som när myndighet eller annat offentligt organ anlitar allmän advokatbyrå.

Enligt bestämmelsen beror frågan om sekretess på om den rättssökande förutsatt att uppgiften skall behandlas förtroligt. Normalt torde en klient hos en allmän advokatbyrå förutsätta att uppgifter som han lämnar om sig själv eller om sina närstående skall vara hemliga. Däremot torde han inte alltid ha något intresse av att detsamma skall gälla uppgifter som han lämnar om andra, t. ex. om sin motpart. Enligt lagrådets mening finns det emellertid ett generellt behov av att bereda sekretesskydd för uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden, som lämnas i ärenden hos allmän advokatbyrå. Detta gäller även när uppgifterna lämnas av annan än den rättssökande, t. ex. när ett presumtivt vittne hörs av en advokat.

Om skyddet får den generella räckvidd som lagrådet förordar, kan det föreslagna förtroenderekvisitet inte bibehållas. Lämpligt är att ersätta detta med ett skaderekvisit. Med hänsyn till de uppgifter det här kan bli fråga om bör ett omvänt skaderekvisit gälla.

Det kan möjligen göras gällande att lagrådets förslag ger ett sämre skydd åt den rättssökande än det remitterade förslaget. Det kan påstås att den omständigheten, att den rättssökande förutsätter att en viss uppgift skall vara hemlig, inte behöver innebära att den rättsökande lider

skada om uppgiften röjs. I praktiken torde man dock endast i undantagsfall kunna anta att den rättssökande har något intresse av att en uppgift, vars röjande inte medför skada för honom, ändå skall hållas hemlig. När det gäller den praktiska effekten blir alltså skyddet för den rättssökande med lagrådets förslag i regel detsamma som enligt det remitterade förslaget.

De erinringar som lagrådet enligt det anförda riktat mot bestämmelsen i lagrummets första mening har motsvarande tillämpning i fråga om bestämmelsen i andra meningen om ärenden hos notarius publicus.

De ändringar som lagrådet förordar kan förslagsvis komma till uttryck genom att paragrafen får följande lydelse:

"Sekretess gäller hos allmän advokatbyrå i ärende om rättsligt biträde för uppgift om någons personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. Motsvarande sekretess gäller hos notarius publicus."

12 §

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om någons ställning som advokat. I ärenden av hithörande slag gäller sålunda sekretess för uppgift om den ekonomiska ställningen hos den som söker inträde i advokatsamfundet eller som är advokat. Sekretess gäller vidare för uppgift om annan enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sistnämnda bestämmelse innebär att sekretess skall gälla för uppgifter om t. ex. en advokats klienter. Det använda uttryckssättet att sekretess skall gälla för uppgift om "annan enskilds" förhållanden synes emellertid vara för snävt. Därunder inbegrips inte uppgifter om förhållanden hos myndigheter och andra allmänna organ. Även för sådana uppgifter kan sekretesskydd behövas. Stadgandet bör omformuleras på denna punkt.

Motsvarande erinran kan göras mot bestämmelserna i andra stycket om auktorisation av revisorer m. m.

Med beaktande av det anförda och med vissa redaktionella jämkningar bör lagrummet få förslagsvis följande lydelse:

"Sekretess gäller i ärende om någons inträde i advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot advokat eller om advokats uteslutning ur samfundet, för uppgift om hans ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i ärende om auktorisation eller godkännande av revisor eller revisionsbolag, om disciplinärt ingripande mot revisor eller revisionsbolag, som har erhållit auktorisation eller godkännande, eller om upphävande av auktorisation eller godkännande. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år."

15 §

Paragrafen innehåller regler om sekretess vid domstol i äktenskapsmål samt i mål och ärenden som avses i föräldrabalken. Reglerna avser uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

För närvarande gäller i fråga om äktenskapsmål att rätten, om part begär det, kan förordna att målet skall handläggas inom stängda dörrar (15 kap. 6 § giftermålsbalken). I fråga om mål eller ärende som avses i föräldrabalken kan rätten meddela sådant förordnande, när det finnes lämpligt (20 kap. 10 § föräldrabalken). Om förhandling hållits inom stängda dörrar, har domstolen möjlighet att sekretessbelägga handlingar i målet eller ärendet (36 § SekrL).

De i paragrafen föreslagna bestämmelserna innebär att sekretesskydd knyts direkt till sådana uppgifter i mål och ärenden av förevarande slag, för vilka finns behov av skydd. Sekretess skall gälla för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I fråga om äktenskapsmål krävs dessutom att part begär sekretess.

Enligt förslaget bibehålls den skillnad som för närvarande gäller mellan äktenskapsmål å ena sidan och mål och ärenden enligt föräldrabalken å andra sidan och som består i att begäran från part är en förutsättning för sekretess på det förra området men ej på det senare. I praktiken torde emellertid för närvarande i allmänhet även i mål och ärenden enligt föräldrabalken förordnande om stängda dörrar endast meddelas om part uttrycker önskemål därom. I tillämpningen skulle det tydligen vara enklare om en och samma ordning gällde inom de båda områdena. Ett särskilt skäl härtill är att i många äktenskapsmål förekommer vårdnadsfrågor. I sådana mål har domstolen alltså att i vissa delar tillämpa vad som gäller för äktenskapsmål och i andra vad som gäller för mål enligt föräldrabalken. En enhetlig reglering bör som förutsättning för sekretess uppta att part framställt begäran därom.

I enlighet med det anförda förordar lagrådet att första stycket i paragrafen får lydelsen, att sekretess gäller hos domstol i äktenskapsmål samt mål och ärenden enligt föräldrabalken, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

16 §

Av skäl som anförts under 8 kap. 17 § föreslår lagrådet, att bestämmelsen i första stycket sista meningen, att sekretess inte gäller för uppgift om den mot vilken talan förs, får utgå.

17 §

Med hänvisning till vad som anförts vid 5 kap. 1 § förordar lagrådet vissa ändringar i förevarande paragraf.

Sålunda bör i ett första stycke stadgas att sekretess, om inte annat följer av 18 §, gäller i 1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, 2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, och 3. åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I ett nytt andra stycke bör införas en bestämmelse av innehåll att motsvarande sekretess gäller hos undersökningskommission eller annat organ, som tillsatts av regeringen för att utreda omständigheter i samband med händelse som väckt allmän uppmärksamhet. I ett nytt tredje stycke bör tas upp en bestämmelse motsvarande första stycket 2 i det remitterade förslaget. Denna regel bör få det innehållet att sekretess gäller i verksamhet som avses i första eller andra stycket för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Andra stycket i förslaget bör bli fjärde stycket.

18 §

Med hänsyn till de av lagrådet föreslagna ändringarna i 17 § bör hänvisningen i de inledande orden i 18 § första och andra styckena gälla 17 § första stycket utan begränsning till punkt 1.

Lagrådet upptar härefter, såsom förutskickats vid kapitelrubriken, frågan om sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs.

Enligt 206 § konkurslagen (1921:225) i dess nyligen ändrade lydelse skall efter avslutande av konkurs under vissa förutsättningar böcker och andra handlingar som rör konkursboet överlämnas till tillsynsmyndigheten. De skall bevaras i enlighet med vad som i varje särskilt fall gäller om arkivering. Tillsynsmyndighet är kronofogdemyndighet.

Vid behandling av remiss rörande förslag till den nämnda lagändringen yttrade lagrådet på anförda skäl att handlingar, som överlämnats till kronofogdemyndighet med stöd av 206 § konkurslagen, fick anses bli allmänna handlingar när de kom in till myndigheten (se prop. 1978/79:105 s. 703). Enligt lagrådets uppfattning kunde det dock inte vara meningen att de skulle bli offentliga. En regel borde därför övervägas av innehåll att dessa handlingar undantogs från offentlighet. Konkursförvaltaren måste annars välja ut de handlingar som han med hänsyn till att de blev offentliga ansåg sig kunna överlämna till tillsynsmyndigheten. Med en sådan ordning kunde emellertid inte fullt ut vinnas de fördelar som torde vara avsedda med den i 206 § öppnade möjligheten att utnyttja tillsynsmyndighetens förvaringsutrymmen.

Lagrådet erinrade vidare om att föredragande statsrådet i den allmänna motiveringen till lagförslaget anfört, att frågan om inskränkningar i offentlighetsprincipen beträffande de konkurshandlingar som fanns hos tillsynsmyndigheten lämnats öppen för att övervägas i samband med det

arbete på en ny sekretesslagstiftning som pågick inom justitiedepartementet. Den berörda frågan borde enligt lagrådets mening beaktas i detta lagstiftningsarbete.

Vid sin anmälan av lagrådets yttrande anförde föredragande statsrådet (prop. s. 711) att någon regel om sekretess för handlingar som överlämnats till tillsynsmyndigheten med stöd av 206 § konkurslagen i den föreslagna lydelsen inte fanns upptagen i förevarande förslag till ny sekretesslagstiftning. Ställningstagande i frågan fick enligt vad statsrådet uttalade ske i samband med den fortsatta behandlingen av detta lagstiftningsärende.

Med anledning av vad sålunda förekommit föreslår lagrådet att i en ny 21 § i 9 kap. tas upp en bestämmelse av innehåll att sekretess gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs i dess verksamhet för förvaring av handlingar enligt 206 § konkurslagen (1921:225), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Som ett andra stycke i paragrafen bör tillfogas regler om tidsgränser för sekretess i fråga om uppgift i allmän handling, motsvarande dem som kommer att gälla enligt 9 kap. 19 § andra stycket.

11 kap.

1 och 3 §§

Enligt 14 kap. 1 § i förslaget hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Någon regel om överföring av sekretessen i sådant fall är dock inte föreslagen. Även om offentlighetsintresset är särskilt starkt i fråga om uppgifter i ärenden hos regeringen och riksdagen, synes det betänkligt att inte någon möjlighet till sekretess skall föreligga hos regeringen eller riksdagen för uppgift som en myndighet lämnat dit med stöd av 14 kap. 1 §. Med den omfattande medverkan av de högsta statsorganen, som enligt vår tids samhällssyn påkallas även på områden som tidigare ansetts ligga utanför ramen för deras direkta ingripanden, kan dessa organ få tillgång till uppgifter av de mest skiftande slag, även sådana som rör enskildas personliga förhållanden. Dessa uppgifter kan vara av den karaktären att ett röjande medför men för den enskilde eller hans närstående, som kan vara av allvarligt slag. Frånvaron av sekretess hos regering och riksdag kan leda till att dessa inte får tillgång till den information som de behöver. Det synes befogat att sekretess, om än i begränsad utsträckning, följer med uppgifter som lämnas till regeringen eller riksdagen.

Lagrådet förordar ett nytt andra stycke i 11 kap. 1 §, vari föreskrivs att om regeringen i annat fall än som avses i första stycket från myndighet erhåller uppgift, som är sekretessbelagd där och som avser enskilds personliga förhållanden, sekretess gäller också hos regeringen, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. I en andra mening i stycket bör föreskrivas att, om annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är

tillämplig hos regeringen, frågan om sekretess för uppgiften dock skall avgöras enligt den bestämmelsen. Andra och tredje styckena i förslaget bör bli tredje och fjärde styckena.

I 11 kap. 3 § bör motsvarande ändringar vidtas.

4 §

Paragrafen innehåller regler om sekretess hos JO och JK i deras tillsyn över offentlig verksamhet. Huvudregeln är att, om JO eller JK i tillsynsverksamheten från myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, sekretessen gäller också hos JO eller JK. Om uppgiften förekommer i en handling som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten, t. ex. en anmälan, ett yttrande eller ett inspektionsprotokoll, uppställs dock ett särskilt, kvalificerat skaderekvisit.

Beträffande JO:s verksamhet torde kunna sägas att denna består så gott som enbart i tillsynsverksamhet. För JK:s del är förhållandet ett annat. Tillsynsverksamheten utgör för JK en av flera huvuduppgifter. Andra sådana är verksamhet som regeringens rådgivare, vilket kan medföra särskilda utredningsuppdrag för JK eller uppdrag att avge utlåtande i rättsfrågor, samt uppgiften att bevaka statens rätt i civilprocesser och vid uppgörelser utom rätta i tvistefrågor. Av särskild betydelse i sistnämnda hänseende är JK:s medverkan i den utomrättsliga skadeståndsregleringen enligt skaderegleringskungörelsen (1972:416). Bland JK:s uppgifter i övrigt kan nämnas hans uppgifter enligt TF att vaka över att tryckfrihetens gränser inte överskrids och att vara åklagare i tryckfrihetsmål samt hans uppgift enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) att tillvarata allmänna intressen.

Det föreliggande lagförslaget innehåller inte någon särskild reglering av sekretessen i de delar av JK:s verksamhet, som inte är hänförliga till tillsynsverksamheten, bortsett från att i 9 kap. 6 § finns en regel om överföring till JK av sekretess hos datainspektionen i ärenden om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag ankommer på inspektionen. Datainspektionen har uppgifter av angivet slag enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen. I övrigt föreligger sekretess hos JK i ärenden utanför tillsynsverksamheten i den mån så följer av de allmänna reglerna i 2—10 kap. i lagförslaget. Det sekretesskydd som på grund av dessa regler gäller även hos JK är främst sekretess för förundersökning och brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § samt sekretess som enligt vissa särskilt i 2—6 kap. meddelade bestämmelser är knuten till en uppgift som sådan oavsett var den förekommer. Det stora flertalet av de i 7—9 kap. upptagna sekretessreglerna till skydd för enskilda hör emellertid till dem, som är knutna till särskilda verksamhetsgrenar av den offentliga förvaltningen och i vilka inte förekommer någon bestämmelse som överför sekretessen när uppgifter lämnas till JK. Som exempel kan nämnas att, om JK har att reglera ett tvisteförhållande mellan staten och enskild på grund av

verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd eller sammanstötning mellan fartyg, sekretess enligt 8 kap. 11 § eller 16 § inte torde föreligga hos JK för uppgift av det slag som avses i paragraferna, såvida inte uppgiften är sådan att det allmännas ställning som part försämras om uppgiften röjs, i vilket fall sekretess gäller på grund av 6 kap. 7 §.

Det kan ifrågasättas om denna förslagets reglering av sekretess hos JK är i alla avseenden ändamålsenlig. Behovet av sekretess i JK:s verksamhet för att bevaka statens rätt och för att tillhandagå regeringen med råd och utredningar torde vara ungefär detsamma som i hans tillsynsverksamhet. Härtill kommer att gränsen mellan vad som är tillsynsverksamhet och nämnda grenar av JK:s verksamhet i viss utsträckning torde vara flytande. Exempelvis kan en utredning som görs inom ramen för JK:s verksamhet som rådgivare åt regeringen leda till åtgärder eller innehålla inslag som får anses hänförliga till tillsynsverksamhet. Detsamma gäller förhållandet mellan JK:s verksamhet vid bevakning av statens rätt i civila tvister och handläggning av skaderegleringsärenden.

Vidare torde osäkerheten om hur långt sekretessen hos JK sträcker sig kunna leda till andra svårigheter. Frågan om utlämnande av uppgifter till JK utanför området för tillsynsverksamheten torde med förslagets utgångspunkter i ett stort antal fall bli att bedöma enligt den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 §. Detta kan medföra antingen att myndigheterna iakttar stor restriktivitet vid prövning av framställningar från JK att få uppgifter, varigenom JK:s möjligheter att effektivt utöva sin verksamhet minskar, eller också att JK:s intresse av att få uppgifter merendels anses ha företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda, vilket kan leda till en icke önskvärd försvagning av sekretesskyddet.

Det anförda leder enligt lagrådets mening till slutsatsen att vad i 11 kap. 4 § föreskrivs om sekretess i JK:s tillsyn över offentlig verksamhet bör gälla även i hans verksamhet för att bevaka statens rätt eller för att tillhandagå regeringen med råd och utredningar. Ett tillägg av denna innebörd bör göras i första styckets första mening. I andra och tredje styckena bör förslagets hänvisning till tillsynsverksamheten utbytas mot en hänvisning till verksamhet, som anges i första stycket.

Ändringen i andra stycket andra meningen kommer att jämfört med förslaget medföra en begränsning av sekretessen för uppgifter i sådana handlingar som upprättats med anledning av JK:s verksamhet för att bevaka statens rätt och för att tillhandagå regeringen med råd och utredningar. I sådan verksamhet hos JK som ligger utanför dessa båda områden och tillsynsverksamheten — t. ex. tryckfrihetsövervakande verksamhet eller verksamhet som avses i datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen — gäller tillämpliga sekretessbestämmelser utan någon motsvarande begränsning.

12 kap.

Som anmärkts i den allmänna delen av lagrådets yttrande (avsnitt 2) bryter 12 kap., liksom 11 kap., den systematik som i övrigt följts i det

remitterade förslaget, i det att 12 kap. reglerar sekretessen vid viss myndighet – domstol – utan särskild anknytning till något av de ändamål för vilka begränsning enligt TF får göras i handlingsoffentligheten. Kapitlet är emellertid inte uttömmande i fråga om sekretessen hos domstolarna. I de föregående kapitlen finns insprängda särskilda s. k. primära sekretessbestämmelser som avser just domstol. Till undvikande av misstag bör på något sätt antydas att kapitlet inte innefattar en fullständig reglering för domstolarnas del utan gäller utöver tidigare meddelade bestämmelser. Lagrådet vill på grund av det sagda förorda, att kapitelrubriken ändras till "Ytterligare bestämmelser om sekretess hos domstolar, m. m."

1 §

Paragrafen innehåller regler om sekundär sekretess hos domstol. I första stycket stadgas att om domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, sekretessen gäller också hos domstolen. Enligt andra stycket tillämpas inte första stycket, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

Avsikten är att i sistnämnda fall den redan tillämpliga sekretessbestämmelsen skall ges företräde, vare sig denna bestämmelse är strängare eller mildare eller helt likvärdig med den som skulle bli tillämplig genom en överföring. De i andra stycket använda ordalagen kan dock ge intrycket att den redan tillämpliga sekretessbestämmelsen skall ha företräde endast om den i det föreliggande fallet leder till att sekretess skall gälla.

För tydlighetens skull bör den föreslagna lagtexten jämkas och ges förslagsvis följande lydelse:

"Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som enligt viss bestämmelse är sekretessbelagd där men ej hos den mottagande domstolen, skall bestämmelsen tillämpas även hos denna domstol, om ej annat följer av andra stycket.

Är annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse tillämplig hos domstolen, skall frågan om sekretess för uppgiften avgöras enligt den bestämmelsen."

3 §

Enligt första stycket upphör sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling. Tydligen åsyftas här förhandling i samma mål eller ärende.

Av förslagets grunder följer att den omständigheten att sekretess upphör att gälla i målet eller ärendet inte medför att sekretessen upphör att gälla vid t. ex. förvaltningsmyndighet, som överlämnat uppgiften till domstolen. I remissprotokollet diskuteras huruvida detta förhållande bör

leda till att material, som domstolen lånar från annan myndighet och som efter att det har företetts vid förhandling återställs till myndigheten, skall behöva kopieras hos domstolen. I remissprotokollet anförs att domstolen bör avgöra denna fråga från fall till fall och att, om domstolen meddelar sekretessförordnande beträffande uppgiften, det t. ex. bör vara möjligt att underlåta att kopiera materialet. Om materialet blir offentligt hos domstolen ligger saken måhända annorlunda till. Något absolut krav på kopiering bör emellertid enligt remissprotokollet inte heller uppställas i den situationen. Man kan nämligen inte, anförs det, bortse från att det knappast är särskilt vanligt att någon begär att få del av uppgifter som här avses. Skulle det i något enstaka fall inträffa att någon begär att få ta del av handlingar som förebringats vid förhandling inför domstol men som inte längre finns kvar hos denna, bör det enligt remissprotokollet vara möjligt att lösa problemet genom att domstolen ser till att akten kompletteras i erforderlig utsträckning.

Sistnämnda uttalande innebär att domstolen, när någon efter förhandlingen begär att få del av en handling, med anledning av denna begäran och alltså i efterhand bör föranstalta om komplettering av akten. Ett sådant krav synes emellertid knappast kunna ställas på domstolen. Något praktiskt behov härav synes ej heller föreligga. Som i remissprotokollet anförts torde frågor av detta slag endast sällan bli aktuella. Det bör vidare beaktas att domstolen i en del hithörande fall, för att helt allmänt tillgodose intresset av att akten är fullständig, torde göra kopior av inlånat relevant material innan detta återställs. Om så inte skett, torde det få anses tillräckligt att de uppgifter i det inlånade materialet som har betydelse som skäl för domstolens avgörande i saken enligt regler i rättegångsbalken (17 kap. 7, 12 och 13 §§, 30 kap. 5, 10 och 11 §§) och förvaltningsprocesslagen (30 §) skall anges i avgörandet.

I förslaget förekommer på sina håll föreskrifter om att prövningen av fråga om utlämnande av allmän handling ankommer på viss myndighet (se t. ex. 2 kap. 2 § tredje stycket). Enligt remissprotokollet tar denna reglering inte sikte på domstolarna. Detta är såtillvida riktigt att det även i fråga om allmänna handlingar av hithörande slag ankommer på domstolen att besluta huruvida förhandling skall vara offentlig eller ej, och, när förhandlingen ej varit offentlig, efter egen bedömning meddela förordnande om fortsatt sekretess enligt andra stycket andra meningen i förevarande paragraf. Om sådant förordnande meddelats, torde det dock därefter ankomma på den specialkompetenta myndigheten att pröva en till domstolen riktad begäran att från denna utbekomma allmän handling som omfattas av myndighetens behörighet.

Enligt tredje stycket skall i fall då talan fullföljs i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig. I remissprotokollet påpekas att bestämmelsen bl. a. innebär att den högre rätten måste upphäva sekretessförordnandet, om uppgiften hos denna har förebringats vid offentlig förhandling, eftersom uppgiften då har blivit offentlig enligt första stycket i paragrafen. Lagrådet vill i anslutning härtill framhålla att sekretessförordnandet i

angivna läge måste anses bli utan verkan även om den högre rätten skulle försumma att upphäva detta.

4 §

På skäl motsvarande dem som lagrådet anfört vid 1 § bör andra meningen i tredje stycket av förevarande paragraf omformuleras. Bestämmelsen bör förslagsvis få lydelsen, att om annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig hos den mottagande myndigheten, frågan om sekretess för uppgiften dock skall avgöras enligt den bestämmelsen.

5 §

Enligt första stycket i denna paragraf gäller sekretess hos domstol för 1. innehållet i ännu inte meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet och 2. vad som har förekommit vid sådana överläggningar angående domen eller beslutet som domstolen har hållit inom stängda dörrar.

Av de båda punkterna hänför sig punkt 1 till tiden efter det att dom har beslutats och punkt 2 till tiden dessförinnan. Detsamma gäller annat beslut. Mest följdriktigt är därför att innehållet i de båda punkterna får byta plats. Att sekretessen gäller i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet torde kunna anges i ingressen.

Vad därefter angår innehållet i förslagets punkt 2 gäller sekretessen endast vad som har förekommit vid sådan överläggning som domstolen har hållit inom stängda dörrar. Däremot omfattas inte vad som har förekommit vid annat förberedelsearbete till dom eller beslut.. Häri företer föreslaget en till synes oavsiktlig lucka. Den täcks inte av förslagets punkt 1, som enligt ordalydelsen griper in först sedan domen är beslutad. Detsamma gäller annat beslut.

På grund av det anförda förordar lagrådet, att den nu berörda bestämmelsen får innehålla, att sekretess gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för 1. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut samt vid annan förberedelse av dom eller beslut, varefter som punkt 2 torde få följa innehållet i det remitterade förslagets punkt 1.

Andra stycket torde kunna redaktionellt förenklas och närmare anslutas till första stycket genom lydelsen, att vad som sägs i första stycket har motsvarande tillämpning beträffande jurys överläggning och svar på fråga, huruvida brott föreligger.

6 §

På samma skäl som anförts vid 5 § och efter mönster av där föreslagna ändringar torde 6 § böra ges den lydelsen att, om synnerliga skäl talar för det, regeringen får i annat fall än som avses i 5 § föreskriva att sekretess skall gälla hos statlig myndighet för 1. vad som har förekommit vid

överläggning inom stängda dörrar angående beslut, i vilket ändring kan sökas hos domstol, samt vid annan förberedelse av sådant beslut och 2. innehållet i ännu inte avkunnat eller expedierat sådant beslut.

13 kap.

6 §

På skäl, motsvarande dem som anförts vid 12 kap. 1 §, bör paragrafen omformuleras. Den kan förslagsvis ges följande lydelse:

"Är i fall som avses i 1–5 §§ annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten, skall frågan om sekretess för uppgiften avgöras enligt den bestämmelsen.

Bestämmelserna i 1–5 §§ tillämpas ej om uppgiften tas in i beslut hos denna myndighet."

14 kap.

1 §

I 1–3 §§ föreslås bestämmelser om begränsningar i sekretessen myndigheter emellan.

Enligt andra meningen i förevarande paragraf får sekretessbelagd uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet eller från en verksamhetsgren inom en myndighet till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, om det följer av lag eller förordning att uppgiften skall lämnas dit.

Av remissprotokollet framgår att syftet med bestämmelsen är att möjliggöra sådan utväxling av uppgifter mellan myndigheter som är föreskriven i lag eller förordning. Hit hör både fall då en myndighet som sådan lämnar en uppgift till annan myndighet och fall då en enskild tjänsteman lämnar en sådan uppgift på myndighetens vägnar.

I remissprotokollet framhålls emellertid vid rubriken till 14 kap. att bestämmelserna i 1–3 §§ är tillämpliga även när en uppgift lämnas av en offentlig funktionär som därvid inte handlar på myndighetens vägnar utan på egen hand. Enligt lagrådets mening är det också tydligt att så bör vara fallet. Som exempel när det gäller förevarande paragraf kan anföras att en tjänsteman hörs som vittne inför domstol.

Den föreslagna lagtexten bör förtydligas så att det framgår att den omfattar även sådana fall som nu berörts.

Iakttas vad lagrådet föreslagit vid 1 kap. 3 § bör vad förevarande bestämmelse innehåller om förhållandet mellan verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet utgå.

Med beaktande av vad nu anförts och med vissa redaktionella jämkningar bör lagrummet få förslagsvis följande lydelse: "Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning."

2 §

Enligt ingressen till stadgandet får uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet eller från en verksamhetsgren inom en myndighet till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet även i annat fall än som avses i 1 § i kapitlet, om uppgiften behövs där för vissa angivna ändamål.

Enligt det vid 1 § angivna motivuttalandet avser paragrafen även fall när en uppgift lämnas av en offentlig funktionär som därvid inte handlar på myndighetens vägnar utan på egen hand. Ett exempel som anförs och som är att hänföra till förevarande paragraf är att en sådan funktionär gör anmälan till JO om missförhållanden hos den myndighet som han är knuten till. Av uttalanden i remissprotokollet i anslutning till förevarande paragraf framgår vidare att den bl. a. är avsedd att omfatta fall då en tystnadspliktig tjänsteman själv yttrar sig med anledning av misstanke eller anklagelse mot honom om brott eller om tjänsteförseelse eller liknande som kan föranleda disciplinansvar eller annan rättslig påföljd. I anslutning till punkt 3 behandlas ytterligare vissa frågor om befattningshavares anmälan till JO och JK om missförhållanden inom förvaltningen.

Den föreslagna lagtexten bör förtydligas så att det framgår att den även omfattar yttranden och anmälningar av det slag som sålunda diskuterats.

Iakttas vad lagrådet anfört vid 1 kap. 3 §, bör vad den föreslagna lagtexten innehåller om förhållandet mellan verksamhetsgrenar utgå.

Vad angår de särskilda punkterna nämns i punkt 1 fall då uppgiften behövs hos den mottagande myndigheten för rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer. Enligt lagrådets mening bör här även anges fall då uppgiften behövs för förundersökning. Det kan anmärkas att det av 14 kap. 6 § i förslaget framgår att den som är misstänkt för brott helt allmänt, och alltså även under förundersökning, får lämna sekretessbelagd uppgift till sitt ombud m. fl. om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

Med iakttagande av det anförda och med vissa redaktionella jämkningar bör paragrafen få förslagsvis följande lydelse:

"Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt

yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål."

3 §

På skäl motsvarande dem som lagrådet anfört vid 1 § bör lagtexten omformuleras och få lydelsen, att utöver vad som följer av 1och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om parts rätt till insyn i mål eller ärende.

Första stycket innebär att sekretess för uppgift i regel inte gäller i förhållande till en part i ett mål eller ärende. Principen gäller dock inte om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut. I andra stycket upptas särskilda undantag från huvudregeln i första stycket samt, i en tredje mening, en bestämmelse att första stycket ej heller tillämpas om avvikande bestämmelser har meddelats i lag. Tredje stycket innebär att part, som enligt första stycket ej kan få del av sekretessbelagt material, skall på annat sätt få den information som han behöver för att kunna ta till vara sin rätt.

Paragrafen skulle bli mera överskådlig om bestämmelserna i tredje stycket upptas i omedelbar anslutning till reglerna i första stycket och om tredje meningen i andra stycket får bilda ett eget stycke.

Med den föreslagna omdispositionen och med vissa redaktionella jämkningar skulle paragrafen få förslagsvis följande lydelse:

"Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första stycket tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag."

9 §

I första stycket i paragrafen underförstås att i angivet fall uppgiften får

lämnas ut endast om förbehåll uppställs. Denna förutsättning bör komma till tydligt uttryck i lagtexten.

Den föreslagna lydelsen i andra stycket kan ge intrycket att enskild kan uppställa villkor om förbehåll vid utlämnande av uppgift, i fråga om vilken gäller en sekretessbestämmelse till skydd för honom, även för det fall att en prövning av skaderekvisitet i sekretessbestämmelsen skulle utfalla så att uppgiften befinns kunna lämnas ut utan hans samtycke. En sådan felläsning bör förebyggas genom en annan redaktionell utformning.

Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse:

"Kan sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild undanröjas genom förbehåll, som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall uppgiften lämnas till den enskilde med sådant förbehåll.

Efterger enskild sekretess till hans skydd under förutsättning att förbehåll som anges i första stycket uppställs, skall uppgiften lämnas ut med sådant förbehåll."

16 kap.

1 §

Hesser, Hamdahl och Hessler:

I lagrummet anges de fall i vilka tystnadsplikt har företräde framför principen om meddelarfrihet.

Den grundläggande principen att det är straffritt att meddela uppgifter för publicering slås fast i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Regler om undantag från principen finns i 7 kap. 3 § första stycket TF. Punkt 3 i detta författningsrum innebär att vanliga regler om ansvar gäller för den som uppsåtligen bryter tystnadsplikt i fall som anges i en särskild lag. Härtill ansluter en bestämmelse i 5 § punkt 3 i samma kapitel om att såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. TF svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den nyss åsyftade särskilda lagen.

Förevarande paragraf i förslaget utgör den särskilda lag till vilken de båda sist angivna bestämmelserna i TF hänvisar.

Ingressen till den nu föreslagna bestämmelsen har lydelsen att "de fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen och i vilka friheten enligt 1 kap. 1 § samma förordning att meddela och offentliggöra uppgifter inte gäller, är de där tystnadsplikten följer av"; i fortsättningen anges en rad författningsrum.

Denna avfattning kan ge intrycket att de fall som räknas upp redan finns angivna i de båda nämnda bestämmelserna i TF. Så är ju dock inte förhållandet och en annan formulering bör väljas.

Vi föreslår att ingressen får följande lydelse:

"I denna paragraf anges, på sätt förutsätts i 7 kap. 3 § första stycket 3

och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen, de fall i vilka den i 1 kap. 1 § samma förordning föreskrivna friheten att meddela och offentliggöra uppgifter ej gäller vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt. Att nämnda frihet är begränsad också i andra fall framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 tryckfrihetsförordningen.

De fall som avses i första stycket första meningen är de där tystnadsplikten följer av . . ."

Höglund:

Såsom övriga ledamöter av lagrådet anfört bör en annan formulering av ingressen till paragrafen väljas. Den kan dock förenklas betydligt. Bl. a. synes överflödigt att hänvisa inte bara till 7 kap. 3 § första stycket 3 TF utan också till 7 kap. 5 § 3 samma förordning. Sistnämnda lagrum anknyter nämligen till det förra genom en hänvisning. I enlighet härmed torde ingressen till förevarande paragraf kunna ges följande lydelse: "I denna paragraf anges de fall i vilka uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt medför ansvar enligt 7 kap. 3 § 3 tryckfrihetsförordningen för den som på sätt där sägs lämnar meddelande eller medverkar till framställning som är avsedd att införas i tryckt skrift. Dessa fall är de där tystnadsplikten följer av . . ."

Lagrådet:

Vad angår de särskilda undantagen under punkt 3 upptas bl. a. fall, när tystnadsplikt följer av 2 kap. 2 §, såvitt röjande av uppgift innefattar brott som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF, eller, i fall som avses i 7 kap. 5 § samma förordning, annat brott mot rikets säkerhet. Hänvisningen till 2 kap. 2 § synes emellertid vara överflödig med hänsyn till innehållet i sistnämnda båda författningsrum och torde böra utgå.

Bland undantagen under punkt 3 anges vidare fall, när tystnadsplikt följer av 7 kap. 21 §, såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men.

Enligt 7 kap. 21 § gäller sekretess inom kriminalvården för uppgift om den som har dömts att undergå kriminalvård, om det kan antas att han eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Uttrycket "någon utsätts för våld eller annat allvarligt men" avser tydligen här andra än den dömde och hans närstående, eftersom dessa skyddas enligt villkorssatsens första led.

Med hänsyn till att det citerade uttrycket används även i den nu förevarande bestämmelsen, kan möjligen föranledas tolkningen att uttrycket också här syftar på andra än den dömde och hans närstående. Avsikten är emellertid att även dessa skall inbegripas. För tydlighetens skull bör bestämmelsen därför anges omfatta 7 kap. 21 §, "såvitt avser uppgift vars röjande kan antas medföra fara för att någon, som har dömts att undergå kriminalvård, eller annan utsätts för våld eller annat allvarligt men".

Övergångsbestämmelserna

Punkt 4 Avsikten torde vara att i fråga om förbehåll som meddelats enligt äldre bestämmelser skall tillämpas den nya lagens föreskrifter i 16 kap. 1 § 4 , av vilka följer att friheten enligt 1 kap. 1 § TF att meddela och offentliggöra uppgifter inte gäller uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt på grund av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § nya lagen. En bestämmelse härom bör fogas till punkt 4.

Punkt 6 Bestämmelsen torde vinna i tydlighet om den utformas utan hänvisning till 7 kap. 4 §. Lämpligen kan i ett första stycke stadgas, att sekretess gäller i ärende enligt äldre bestämmelser angående rätt för enskild att inköpa alkoholhaltiga drycker för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. I ett andra stycke bör tas in föreskrift om tidsgräns för sekretess i fråga om uppgift i allmän handling, motsvarande den som kommer att gälla enligt 7 kap. 4 §.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Lagrådet:

20 kap.

3 §

För att det skall bli helt klart, att straffbestämmelsen avser inte endast tystnadsplikt som stadgas direkt i lag eller annan författning utan även sådan som följer av förordnande eller förbehåll föreslår lagrådet, att första stycket i paragrafen anges avse, att någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll, som meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller att han olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

Enligt lagrådets mening kan ifrågasättas om beteckningen på brottet, brott mot tystnadsplikt, är lämplig.

I remissprotokollet uttalas att nu gällande bestämmelse om straff för brott mot tystnadsplikt för den som yppar vad han är pliktig att hemlighålla är att anse som tillämplig även på röjande som sker genom att förete en icke allmän handling eller genom att visa upp en hemlig allmän handling. Hänvisning sker till rättsfallet NJA 1953 s. 654. Det finns enligt remissprotokollet goda skäl att hävda att också utlämnande av hemlig handling i strid mot föreskrift i gällande sekretesslag eller mot förbud som har meddelats enligt den lagen skall betraktas som brott mot tystnadsplikt. Den i 41 § SekrL intagna bestämmelsen om straff för den som utlämnar handling i strid mot föreskrift i lagen m. m. har därför, enligt vad som uttalas i remissprotokollet, numer inte någon självständig betydelse.

Denna uppfattning om innebörden av gällande rätt är dock inte oomtvistad. Sålunda synes man i Beckman m. fl., Kommentar till brottsbalken II (4 uppl. 1978) s. 401 inte anse det säkert, att ett blott

utlämnande av hemlig handling faller in under brott mot tystnadsplikt och att sålunda 41 § SekrL ej längre skulle ha något tillämpningsområde.

Förslaget till sekretesslag bygger tydligen på uppfattningen, att brott mot tystnadsplikt skall omfatta inte bara röjande genom muntligt eller skriftligt meddelande utan också det blotta utlämnandet av sekretessbelagd allmän handling. Någon motsvarighet till 41 § SekrL har sålunda ej upptagits.

Enligt lagrådets mening medför redan tveksamheten angående gällande rätts innebörd att det måste anses mindre lämpligt att använda beteckningen brott mot tystnadsplikt, om man avser att innesluta även det blotta utlämnandet av handling. Härtill kommer emellertid att i remissförslaget uttrycket tystnadsplikt används vid sidan av uttrycket förbud mot att lämna ut allmän handling (1 kap. 1 §). Här kan även hänvisas till 7 kap. 3 § första stycket TF, där under punkt 2 behandlas utlämnande eller tillhandahållande av allmän handling, som ej är tillgänglig för envar, och under punkt 3 åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

I belysning av vad sålunda anförts anser lagrådet att om det brott varom här är fråga betecknas som brott mot tystnadsplikt viss tvekan möjligen kan uppkomma, huruvida — såsom ju är avsikten — även "röjande" som består i utlämnande av allmän handling skall innefattas. Detta motiverar, att man söker välja en annan beteckning. Mest närliggande är enligt lagrådets mening att det ifrågavarande brottet betecknas "sekretessbrott".

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Bilaga

Lagrådets förslag till 1 kap. sekretesslagen

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*).

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

2 §

Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

3 §

Gäller enligt denna lag sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i denna lag eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar.

Vad som sägs om myndighet i denna paragraf, 5 §, 13 och 14 kap. samt i särskilda bestämmelser i denna lag om överföring av sekretess mellan myndigheter gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

4 §

Gäller förbud enligt denna lag mot att röja uppgift, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.

5 §

Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

6 §

Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

7 §

Sådana bestämmelser i 11–13 kap., som avser överföring av sekretess från en myndighet till en annan, tillämpas även när person som avses i 6 § lämnar uppgift till annan myndighet utan att han därvid företräder den myndighet till vilken han är knuten.

8 §

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämställas riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

9 §

I 7–9 kap. avses med

men: sådan olägenhet av personlig art och sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om personligt förhållande röjs,

skada: sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om ekonomiskt förhållande röjs.

10 §

Har i denna lag föreskrivits att sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling är begränsad till viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. I fråga om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det uppgiften fördes in i handlingen.

11 §

I fråga om tystnadsplikt angående uppgift som har anförtrotts präst under bikt eller själavårdande samtal i övrigt gäller i stället för bestämmelserna i denna lag vad som är särskilt föreskrivet.

12 §

I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-06-28

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, De Geer, Gabriel Romanus.
Föredragande: statsrådet Sven Romanus

Proposition med förslag till sekretesslag m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande[1] över förslag till
1. sekretesslag,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1971:290),
5. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Förslaget till sekretesslag

Lagrådet har i huvudsak lämnat det remitterade förslaget utan erinran. Sålunda tillstyrker lagrådet *den lagtekniska lösningen* med samordnad reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i en gemensam lag. Vidare godtar lagrådet i stort sett *förslagets systematik*. Den föreslagna regleringen av *sekretessen mellan myndigheter* och undantagen från *meddelarfriheten* har inte föranlett någon erinran från lagrådets sida.

I avsnitt 3 i sitt yttrande tar lagrådet upp *vissa formella frågor* med anknytning till 1 kap. i förslaget och förordar en viss omarbetning av detta. Jag ämnar ta upp dessa frågor i anslutning till de särskilda paragraferna i 1 kap. och nöjer mig här med att konstatera att frågorna i allt väsentligt gäller hur lagens inledande bestämmelser bör utformas redaktionellt.

I avsnitt 4 diskuterar lagrådet *några huvudpunkter i förslaget*. I samband härmed godtar lagrådet förslaget såvitt gäller användningen av skaderekvisit utom på en mindre punkt; lagrådet förordar att ordet "ömtåligt" i skaderekvisiten i två paragrafer utgår. Jag kommer att gå in på denna fråga när jag

[1] Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 7 december 1978.

behandlar 7 kap. 22 och 23 §§ i förslaget.

Lagrådet diskuterar utförligt innebörden av begreppen "skada" och "men" samt "personliga" och "ekonomiska" förhållanden i 7–9 kap. Lagrådet ifrågasätter därvid om det inte borde införas en definition av "skada" och "men" i lagen, lämpligen i 1 kap. För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till lagrådets tolkning att det i de nämnda begreppen skall inläggas inte bara viss effekt av att en uppgift röjs utan också att denna effekt uppkommer genom röjandet av en viss typ av uppgift. Jag är dock inte övertygad om att något väsentligt står att vinna om man i själva lagtexten för in en definition av uttrycken "skada" och "men". Som lagrådet anmärker används dessa uttryck inte bara i samband med röjande av personliga och ekonomiska förhållanden utan också i en mera vidsträckt betydelse när det gäller skyddet för andra intressen. Att i lagen ta in en definition av "skada" och "men" som bara gäller den innebörd dessa begrepp har i vissa av lagens kapitel kan leda till missförstånd. Jag är därför inte beredd att förorda att lagtexten skall kompletteras med en definition av orden "skada" och "men". Med de uttalanden som lagrådet har gjort bör det f. ö. inte råda någon tvekan om innebörden i dessa begrepp. I klarhetens intresse vill jag endast tillfoga att juridiska personer – såsom jag har framhållit i remissprotokollet – inte kan sägas ha några "personliga förhållanden". Till skydd för en juridisk person kan sålunda endast rent ekonomisk skada åberopas som stöd för sekretess.

Vad lagrådet anför om innebörden av uttrycket "närstående" föranleder ingen erinran från min sida.

Lagrådet godtar förslaget att den nya sekretesslagen skall innehålla regler om tidsbegränsning av handlingssekretessen. I ett hänseende förordar lagrådet dock en ändring. Sålunda bör enligt lagrådets uppfattning sekretesstiden för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, vilken i det remitterade förslaget är 50 år, höjas till 70 år. I alla händelser bör detta ske i de viktigaste av de sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden, där tidsbegränsning av sekretessen föreslås.

För egen del vill jag anföra följande.

Som lagrådet anmärker är läget ofta det att skaderekvisitet inte är uppfyllt sedan en längre tidrymd har förflutit efter den tidpunkt från vilken sekretessen räknas. Sekretesstiden får sålunda sitt särskilda intresse endast i sådana fall där skaderekvisitet alltjämt är uppfyllt vid sekretesstidens utgång. Vid en sekretesstid på 50 år bör det inte vara särskilt vanligt att så är fallet. Man kan emellertid inte bortse från att riskerna för att enskilda skall lida men är större med en sekretesstid på 50 år än om gränsen sätts vid 70 år. Som framgår av remissprotokollet riktades också kritik mot den i promemorian föreslagna 50-årsgränsen. Jag har därför vid förnyat övervägande i frågan kommit fram till att sekretesstiden bör vara 70 år i de viktigaste bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden. Vid

bedömningen av vilka bestämmelser i det remitterade förslaget som bör ändras bör emellertid hänsyn också tas till att den enskilde i många av de där beskrivna situationerna har uppnått vuxen ålder vid den tidpunkt då sekretesstiden börjar löpa. I de fall sekretesstiden blir 70 år kommer tiden att i princip överensstämma med vad som gäller f. n. I huvudsaklig överensstämmelse med vad lagrådet har föreslagit förordar jag alltså att sekretesstiden förlängs från 50 år till 70 år i följande bestämmelser, nämligen 7 kap. 1, 4, 7, 9, 13, 15 och 19 §§ samt i 9 kap. 4, 6, 15, 16 och 17 §§.

Som jag nyss har nämnt förordar lagrådet att *1 kap.* arbetas om. Lagrådet föreslår vidare att två nya bestämmelser (betecknade 7 § resp. 9 §) tas upp i kapitlet. Slutligen anser lagrådet att bestämmelsen i 7 kap. 25 § bör flyttas till 1 kap. Lagrådet har sammanfattat sitt förslag i en till protokollet fogad bilaga.

Jag delar lagrådets uppfattning att första stycket i *1 kap. 1 §* kan förenklas så att regleringen anges avse tystnadsplikt och förbud mot att lämna ut allmänna handlingar. Att sekretesslagen samtidigt innebär begränsningar i enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar klargörs genom den av lagrådet föreslagna andra meningen i stycket. Lagrådet har enligt min mening anfört goda skäl för att i lagens första paragraf ta in en definition av begreppet sekretess. Jag ansluter mig till vad lagrådet anför om innebörden i detta begrepp och godtar även i övrigt förslaget rörande paragrafens utformning.

Lagrådet har, bl. a. som en konsekvens av sitt ställningstagande rörande 1 §, föreslagit vissa redaktionella justeringar i *1 kap. 2–5 §§*. Paragraferna bör ändras i enlighet med lagrådets förslag. Jag ansluter mig också till de uttalanden som lagrådet har gjort vid behandlingen av 1 kap. 3 och 5 §§ liksom till vad två av lagrådets ledamöter har anfört om sekretesslagstiftningens tillämpning i förhållande till utländska myndigheter.

Bestämmelsen i *1 kap. 6 §* bör betecknas 1 kap. 9 §.

Jag godtar lagrådets förslag beträffande *1 kap. 7 §* och ansluter mig till vad lagrådet har anfört om sekretess i ärende. Bestämmelsen bör betecknas 1 kap. 6 §.

Lagrådet har vidare föreslagit att i kapitlet tas upp en *ny bestämmelse* för att klargöra att sekretess kan överföras från en myndighet till en annan också då uppgift lämnas från någon i den personkrets som anges i den nyss behandlade paragrafen. Jag förordar att bestämmelsen tas upp i lagen och betecknas 1 kap. 7 §. Den av lagrådet föreslagna hänvisningen till 11–13 kap. kan emellertid föranleda den oriktiga slutsatsen att överföring av sekretess inte sker, om uppgift lämnas enligt annan bestämmelse i lagen (jfr 1 kap. 3 § andra stycket). Sådana bestämmelser finns t. ex. i 3 kap. 1 §, 6 kap. 1 § andra stycket, 8 kap. 8 § tredje stycket. Hänvisningen bör därför utgå.

Som jag tidigare har anfört anser jag inte att sekretesslagen bör innehålla

någon definition av begreppen "skada" och "men". Den av lagrådet föreslagna definitionen (9 § i bilagan) bör därför inte tas upp i lagen.

Som lagrådet föreslår bör hänvisningen i 7 kap. 25 § med en viss redaktionell ändring flyttas till 1 kap. Den bör betecknas 10 §.

Bestämmelsen i *1 kap. 9 §* bör justeras i enlighet med lagrådets förslag. Den bör betecknas 1 kap. 11 §.

I *2 kap. 2 §* första stycket andra meningen finns en hänvisning till de särskilda sekretessregler för försvarsuppfinningar som bör tas in i lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar. Som jag har framhållit i remissprotokollet bör bestämmelserna om sekretess för försvarsuppfinningar samordnas i den lagen. Hos granskningsnämnden för försvarsuppfinningar och andra myndigheter som tar befattning med ärenden enligt lagen om försvarsuppfinningar skall alltså gälla sekretess för sådana uppfinningar motsvarande den tystnadsplikt som uppfinnaren själv har enligt den lagen. För uppgifter om uppfinningar avseende krigsmateriel som i andra sammanhang finns hos myndigheterna, t. ex. vid förband inom försvarsmakten, skall däremot gälla den grundläggande bestämmelsen om försvarssekretess som finns i paragrafens första stycke första meningen. För att denna skillnad skall framgå tydligare har föreskriften rörande försvarsuppfinningar jämkats redaktionellt.

I fråga om *5 kap. 1 §* förordar lagrådet dels att paragrafen skall uppta bestämmelse om sekretess hos särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt, dels att vissa redaktionalla ändringar skall göras i paragrafen. Som framgår av det följande föreslår jag att som en ny 5 § i 11 kap. skall införas särskilda bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission. Jag återkommer därför till den frågan. De redaktionella ändringar som lagrådet förordar bör göras.

I fråga om punkt 4 i *7 kap. 2 §* har lagrådet förordat att undantag från sekretessen skall gälla för uppgift om att anmälan har gjorts i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- och sjukvården. För egen del är jag inte beredd att frångå den ståndpunkt som jag tidigare har intagit, nämligen att anmälan som sådan bör vara undantagen från sekretess. Enligt min mening föreligger det ett betydande insynsintresse i fråga om innehållet i sådana anmälningar. Någon avsevärd försvagning av sekretesskyddet anser jag inte bli följden härav.

Jag ansluter mig till vad lagrådet har anfört i fråga om 7 kap. 2 § 5. Den sistnämnda punkten bör därför utgå.

I *7 kap. 3 §* bör göras en ändring av huvudsakligen redaktionell natur. Genom ändringen understryks att det måste föreligga tungt vägande skäl för att en patient skall kunna undanhållas uppgifter om sitt eget hälsotillstånd.

Bestämmelsen i *7 kap. 4 §* om sekretess inom socialtjänsten avser enligt sin ordalydelse också verksamhet som bedrivs vid s. k. invandrarbyrå som organisatoriskt är att hänföra till socialtjänsten inom kommun. Riksförbun-

det för personal vid invandrarbyråer har emellertid i skrivelse till justitiedepartementet den 22 februari 1979 påpekat att invandrarbyråerna i många kommuner är fristående i förhållande till socialtjänsten och att verksamheten vid sådana byråer därför inte faller under bestämmelsen i 7 kap. 4 § i det remitterade förslaget. Förbundet har hemställt att behovet av sekretess vid invandrarbyråerna beaktas i det fortsatta arbetet med sekretesslagstiftningen.

För egen del anser jag att det föreligger behov av sekretess inom den verksamhet som bedrivs av invandrarbyråerna. Det är självfallet otillfredsställande att frågan huruvida uppgifter hos sådana byråer är sekretesskyddade är beroende av hur byråerna i det enskilda fallet är inordnade i den kommunala organisationen. I paragrafen har därför gjorts ett tillägg som innebär att verksamheten vid kommunal invandrarbyrå skall räknas till socialtjänsten i förevarande sammanhang.

Lagrådet har påpekat att sekretessen enligt *7 kap. 9 §* i fråga om elevvården enligt uttalande i remissprotokollet endast skall gälla elevvården i en mera begränsad omfattning. Enligt lagrådets mening är det önskvärt att den begränsning som sålunda är avsedd kommer till uttryck i lagtexten. Det förslag till utformning av bestämmelsen som lagrådet har lämnat innebär visserligen en precisering av vilka slags uppgifter som skall sekretesskyddas. Förslaget ger emellertid inte uttryck för den åsyftade begränsningen av begreppet elevvården. En sådan begränsning låter sig också svårligen göras i lagtexten. Eftersom det inte bör råda någon tvekan om begreppets innebörd efter de uttalanden som nu har gjorts, anser jag det inte heller nödvändigt att föreslå någon ändring. En viss redaktionell jämkning av bestämmelsen bör dock ske. Bl. a. bör första stycket delas upp på två stycken.

Lagrådet har föreslagit att ordet "ömtåligt" i *7 kap. 22 och 23 §§* får utgå. Enligt lagrådets mening kan det ifrågasättas om det är lämpligt att på dessa två ställen i sekretesslagen införa en särskild kvalifikation för att åstadkomma en ytterligare avgränsning inom området för personliga förhållanden. Lagrådet anser att offentlighetsintresset skulle bli tillräckligt tillgodosett genom ett vanligt skaderekvisit.

För egen del vill jag först framhålla att det i de nämnda paragraferna behövs en annan begränsning av sekretessen än den som ligger i ett rakt skaderekvisit av den vanliga typen. Skulle man följa lagrådets förslag, finns det risk för att redan en uppgift om att en person förekommer i ett brottmål anses tillräckligt känslig för att ett sådant skaderekvisit skall vara uppfyllt. Sekretessen skulle härigenom bli alltför vidsträckt. Ordet "ömtåligt" har till syfte att motverka en så långtgående sekretessbeläggning. Tanken har varit att endast uppgifter av klart känslig natur, såsom uppgifter om allvarligare somatiska eller psykiska sjukdomar, skall vara hemliga. Uppgifter av mindre känslig art skall däremot regelmässigt vara offentliga. Att det vanliga skaderekvisitet i fråga om de båda nu diskuterade paragraferna skulle ges en annan innebörd än det

har i andra paragrafer i sekretesslagen anser jag inte lämpligt.

Jag medger emellertid att ordet "ömtåligt" inte ger särskilt god vägledning vid tillämpningen av paragraferna. Jag föreslår därför att ordet "ömtåligt" får utgå ur dessa. Den eftersträvade begränsningen av sekretessen kan i stället åstadkommas, om paragraferna utformas så att sekretess gäller för uppgift om enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det *av särskild anledning* kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Det är givet att en sådan särskild anledning kan vara just att uppgiften är känslig. Det är också möjligt att med denna utformning av bestämmelserna – såsom torde vara fallet i nuvarande rättstillämpning – tillmäta den enskildes inställning till sekretessfrågan viss betydelse. Ett sådant rekvisit som det nämnda bör också kunna tillämpas så att uppgifter om den tilltalade blir offentliga i större utsträckning än uppgifter om andra personer, t. ex. hans släktingar. Jag förordar att 7 kap. 22 och 23 §§ utformas i enlighet med det anförda.

Som jag tidigare har anfört bör bestämmelsen i *7 kap. 25 §* flyttas till 1 kap.

Enligt lagrådets mening ger lydelsen av *8 kap. 9 §* i det remitterade förslaget intryck av att det vid avtal om uppdrag som avses i paragrafen skulle kunna vara en uttrycklig eller underförstådd förutsättning av avtalsmässig karaktär att sekretess skall föreligga. Lagrådet föreslår att bestämmelsen om sekretess i stället utformas på vanligt sätt och förenas med ett omvänt skaderekvisit.

För egen del vill jag i likhet med lagrådet framhålla att det inte är förenligt med sekretesslagstiftningens grunder att omständigheter av avtalsmässig karaktär inverkar på frågan om sekretess. För att det allmännas uppdragsverksamhet skall kunna bedrivas under samma villkor som enskild uppdragsverksamhet krävs ett starkare sekretesskydd än det som följer med ett omvänt skaderekvisit. I princip bör, som fallet var med förslaget i den departementspromemoria som ligger till grund för det remitterade förslaget, sekretessen vara absolut under förutsättning att uppdragsgivaren begär det. Av främst praktiska skäl har paragrafen i det remitterade förslaget utformats så att uppdragsgivarens uttryckliga begäran inte alltid krävs för att sekretess skall gälla. Enligt min mening saknas anledning att gå ifrån det remitterade förslaget på denna punkt.

Vad lagrådet har anfört i fråga om *8 kap. 17 §* bör beaktas.

Vad lagrådet anför om *rubriken till 9 kap.* är enligt min mening inte tillräcklig anledning att ändra det remitterade förslaget på denna punkt.

Som lagrådet förordar bör "skada och men" på förekommande ställen i 9 kap. bytas ut mot "skada eller men".

Det av lagrådet förordade förtydligandet av tredje stycket *9 kap. 1 §* bör göras. Bestämmelsen bör emellertid utformas så att det i en uppräkning anges samtliga beslut som är underkastade sekretess. Förutom de beslut som lagrådet har nämnt är även beslut i ärenden enligt lagen (1973:423) om avdrag vid inkomsttaxeringen avseende kostnad för exportkredit eller lagen

(1978:491) om exportkreditstöd sekretesskyddade (se 2 § 51 CSK). Eftersom någon ändring på denna punkt inte är avsedd bör bestämmelsen omfatta också sådana beslut.

Lagrådets förslag till redaktionell omarbetning av *9 kap. 2 §* bör följas.

I fråga om *9 kap. 9 §* anser lagrådet att det förtroenderekvisit som finns i det remitterade förslaget inte kan behållas därför att det inte medför sekretesskydd för alla de uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som lämnas i ärenden hos allmän advokatbyrå och som enligt lagrådets uppfattning bör vara skyddade. Lagrådet förordar därför att förtroenderekvisitet ersätts med ett omvänt skaderekvisit.

För egen del vill jag framhålla att det är viktigt att de allmänna advokatbyråernas klienter bereds ett lika gott sekretesskydd som klienter hos andra advokatbyråer. Ett omvänt skaderekvisit ger enligt min mening inte ett adekvat skydd. För klienternas del är därför det förtroenderekvisit som finns i det remitterade förslaget att föredra. Å andra sidan finns det fog för lagrådets uppfattning att det behövs sekretesskydd också för sådana uppgifter i ärenden hos allmän advokatbyrå som inte omfattas av en sekretess av förtroendekaraktär. När det gäller sådana uppgifter innebär emellertid ett omvänt skaderekvisit en väl långtgående sekretess. Jag föreslår därför att paragrafen utformas så att det i ett första stycke anges att sekretess gäller hos allmän advokatbyrå i ärende om rättsligt biträde i två fall. För det första skall sekretess gälla för uppgift som det kan antas att den rättssökande har förutsatt skall bli behandlad förtroligt. Vidare skall sekretess gälla för uppgift i övrigt om någons personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att han lider skada eller men om uppgiften röjs. I ett andra stycke i paragrafen bör tas in den sekretessbestämmelse rörande notarius publicus som lagrådet förordar. I bestämmelsen bör emellertid anges att sekretessen gäller i verksamhet som enligt lag eller annan författning ankommer på notarius publicus.

I *9 kap. 10 §* föreskrivs sekretess hos rättshjälpsnämnd och centralmyndigheten för rättshjälpen. Med centralmyndigheten avses domstolsverket, som i denna egenskap bl. a. utövar tillsyn över rättshjälpsnämnderna. Verket har också till uppgift att avgöra besvär över rättshjälpsnämnds eller annan förvaltningsmyndighets beslut enligt rättshjälpslagen. Den uppgiften fullgörs av besvärsnämnden i domstolsverket.

Riksdagen har nyligen beslutat om vissa ändringar i rättshjälpslagen (1972:429, se SFS 1979:240). Ändringarna träder i kraft den 1 januari 1980. Den nya ordningen innebär att begreppet centralmyndigheten för rättshjälpen försvinner. Domstolsverket skall dock även i fortsättningen vara tillsynsmyndighet över rättshjälpsnämnderna. Verket kommer vidare att såsom företrädare för det allmänna få rätt att fullfölja talan mot beslut i rättshjälpsfrågor av alla myndigheter i den mån beslutet går att överklaga (49 a § rättshjälpslagen). Uppgiften att avgöra besvär över rättshjälpsnämnds eller annan förvaltningsmyndighets beslut enligt rättshjälpslagen uppdras emel-

lertid åt den fristående myndigheten besvärsnämnden för rättshjälpen (5 a § rättshjälpslagen). Ändringarna i rättshjälpslagen medför att sekretessbestämmelsen bör ändras så att sekretessen gäller hos rättshjälpsnämnden och hos besvärsnämnden. Eftersom domstolsverket får ställning av allmänt ombud i rättshjälpsfrågor bör sekretess gälla också hos verket. Begreppet centralmyndigheten för rättshjälpen kan utgå ur bestämmelsen.

Jag godtar lagrådets förslag beträffande *9 kap. 12 och 15 §§.*

På motsvarande sätt som i fråga om 8 kap. 17 § förordar lagrådet beträffande *9 kap. 16 §* att bestämmelsen, att sekretess enligt paragrafen inte gäller för uppgift om den mot vilken talan förs, utgår. Enligt min mening talar åtskilligt för lagrådets uppfattning att den som är tilltalad eller svarande i den typ av mål som avses i 9 kap. 16 §, t. ex. mål angående sedlighetsbrott, inte bör vara helt berövad sekretesskydd. Å andra sidan synes man inte böra gå så långt att man, vilket blir följden av lagrådets förslag, inför sekretess för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet. Jag föreslår därför att undantagsregeln i sista meningen i första stycket ändras så att sekretessen enligt paragrafen inte gäller för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

Liksom i fråga om 5 kap. 1 § förordar lagrådet beträffande *9 kap. 17 §* att paragrafen dels skall uppta bestämmelser om sekretess hos särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt, dels skall ändras redaktionellt. Som jag har nämnt i samband med att jag behandlade 5 kap. 1 § föreslår jag att som en ny 5 § i 11 kap. skall införas särskilda bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission. Jag hänvisar alltså till den paragrafen. De redaktionella ändringar i övrigt som lagrådet förordar bör göras. Ändringarna föranleder att lydelsen av *9 kap. 18 §* jämkas så som lagrådet har föreslagit.

I anslutning till 9 kap. i det remitterade förslaget tar lagrådet upp frågan om *sekretess hos kronofogdemyndighet som tillsynsmyndighet i konkurs.* Lagrådet redogör därvid för vad som anfördes i fråga om sådan sekretess i det lagstiftningsärende angående ändringar i bestämmelserna om konkursförvaltning och tillsyn över konkurs som nyligen har avgjorts av riksdagen (prop. 1978/79:105 s. 703 f, 710 f). Enligt lagrådets mening bör i en ny paragraf i 9 kap. tas upp en bestämmelse om sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs i dess verksamhet för förvaring av handlingar som har överlämnats av konkursförvaltare till myndigheten för förvaring.

För egen del vill jag erinra om att gäldenären i en konkurs när konkursen har avslutats är berättigad att få tillbaka räkenskapsmaterial o. d. av förvaltaren, om inte materialet t. ex. är underkastat beslag (prop. 1978/79:105 s. 349). Kan handlingar inte återställas till konkursgäldenären, t. ex. därför att denne är en juridisk person som har upphört att existera i och med konkursens avslutande, skall förvaltaren enligt 206 § konkurslagen (1921:225) i dess lydelse enligt SFS 1979:340 överlämna handlingarna till tillsynsmyndigheten. En förutsättning härför är dock att förvaltaren inte

anser att han själv bör bevara dem. Praktiska hänsyn bör vara utslagsgivande.

I anledning av lagrådets yttrande i det nyss berörda lagstiftningsärendet anförde jag att det onekligen kunde anföras skäl för att gäldenärs räkenskapsmaterial skulle kunna sekretessbeläggas i vissa fall. Å andra sidan torde räkenskapsmaterial o. d. i avslutade konkurser, vilket inte återlämnas till gäldenären, bara undantagsvis behöva skydd mot insyn från utomståendes sida. Eftersom avsikten med den nya 206 § konkurslagen inte är att förvaltaren alltid skall lämna över handlingarna o. d. till kronofogdemyndigheten för förvaring, finns det dessutom utrymme för en bedömning av huruvida det från sekretessynpunkt är lämpligt att så sker. Enligt min mening krävs därför inte någon särskild sekretessbestämmelse som skyddar handlingar som kronofogdemyndighet förvarar i egenskap av tillsynsmyndighet i konkurs. Härtill kommer att det föreligger ett inte obetydligt intresse av insyn i sådana handlingar.

I fråga om *11 kap. 1 och 3 §§* i det remitterade förslaget anser lagrådet det befogat att det införs bestämmelser som generellt ger visst sekretesskydd åt uppgifter om enskilds personliga förhållanden som lämnas till regeringen resp. riksdagen. För egen del är jag inte beredd att föreslå en sådan utvidgning av sekretessen. Det remitterade förslaget innebär visserligen en viss begränsning av handlingssekretessen jämfört med gällande rätt. Jag syftar på att sekretesskyddet f. n. omfattar sådana handlingar som finns hos regeringen eller riksdagen och på vilka någon av bestämmelserna till skydd för enskild i 1937 års lag råkar vara tillämplig. Den av lagrådet förordade sekretessbestämmelsen skulle emellertid föra betydligt längre. Några påvisbara olägenheter hos gällande ordning med en principiell offentlighet hos regering och riksdag torde inte ha yppat sig.

Lagrådets förslag att utsträcka sekretessen enligt *11 kap. 4 §* till att omfatta också JK:s verksamhet för att bevaka statens rätt eller för att tillhandagå regeringen med råd och utredningar bör genomföras. Jag förordar därför att paragrafen utformas i enlighet med vad lagrådet har föreslagit.

Som jag redan har nämnt föreslår jag att i en ny paragraf, *11 kap. 5 §*, införs särskilda bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

Lagrådet förordar att bestämmelserna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 §, alltså de paragrafer som främst gäller sekretess i förundersökning, kompletteras med bestämmelser om motsvarande sekretess hos undersökningskommission.

För egen del kan jag instämma i lagrådets uppfattning att det remitterade förslaget innebär en viss försvagning av nuvarande sekretess hos undersökningskommission, särskilt när det gäller handlingar som rör polisens verksamhet. En sådan försvagning ter sig knappast motiverad. Å andra sidan bör inte införas bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission som går långt utöver vad som nu gäller. Det kan nämligen inte bortses från att undersökningskommissioner kan väntas bli tillsatta för utredningar beträff-

ande vilka intresset av allmän insyn är starkt. Detta insynsintresse skulle inte bli tillgodosett i tillräcklig grad, om lagrådets förslag följs. En annan lösning än den förordade utbyggnaden av förundersökningssekretessen bör därför sökas.

Enligt min mening företer den verksamhet som en undersökningskommission bedriver betydande likheter med JO:s och, i ännu högre grad, med JK:s verksamhet. Möjligheterna till insyn bör då också vara desamma. Behovet av sekretess kan också antas föreligga i väsentligen samma utsträckning som med avseende på dessa myndigheter. Jag anser det därför naturligt att låta bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission bygga på regleringen i 11 kap. 4 § av sekretessen hos JK. Bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission bör dock inte automatiskt vara tillämpliga utan det bör krävas att regeringen föreskriver om sådan sekretess. Liknande befogenhet har regeringen enligt vissa paragrafer i det remitterade förslaget (8 kap. 6 §, 9 kap. 4 § och 12 kap. 6 §). Med denna lösning är det möjligt för regeringen att i varje särskilt fall överväga om intresset av insyn i en undersökningskommissions verksamhet är så starkt att någon speciell sekretessreglering inte bör gälla i verksamheten.

Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att 11 kap. 5 § utformas så att regeringen får föreskriva att sekretess, motsvarande den som enligt 11 kap. 4 § gäller hos JK, skall gälla i verksamhet som bedrivs av särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

Vad lagrådet har föreslagit i fråga om *rubriken till 12 kap.* föranleder mig inte att frångå det remitterade förslaget. Rubriken Särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m. m. ger enligt min mening tillräcklig upplysning om att kapitlet inte innefattar en fullständig reglering av sekretessen hos domstolarna.

Genom de uttalanden som lagrådet har gjort i anslutning till *12 kap. 1 §* anser jag att det inte föreligger någon risk för att bestämmelsen i paragrafens andra stycke skall misstolkas. Att ändra bestämmelsen i överensstämmelse med vad lagrådet har föreslagit anser jag därför inte behövligt. I konsekvens härmed anser jag det inte heller behövligt att ändra 12 kap. 4 § och 13 kap. 6 § såsom lagrådet har föreslagit.

Jag godtar lagrådets uttalanden i anslutning till *12 kap. 3 §*.

Beträffande lagrådets förslag till ändring i *12 kap. 4 §* hänvisar jag till vad jag nyss har anfört i anslutning till 12 kap. 1 §.

Lagrådet har i fråga om *12 kap. 5 §* föreslagit dels vissa redaktionella jämkningar, dels att bestämmelsen skall omfatta inte bara vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut utan även vad som har förekommit vid "annan förberedelse av dom eller beslut". Med anledning av lagrådets sistnämnda förslag vill jag framhålla att avsikten med bestämmelserna är att tillgodose två skilda sekretessintressen i domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. I den första punkten föreskrivs sekretess för innehållet i ännu inte

meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut. Enligt min mening är det även med lydelsen i det remitterade förslaget klart att sekretessen här inte bara omfattar dom eller beslut som har fått sin slutliga utformning utan även utkast som upprättas till ledning för överläggning till dom eller beslut. Enligt den andra punkten gäller sekretess för vad som har förekommit vid sådan överläggning angående dom eller beslut som domstolen har hållit inom stängda dörrar. Som framgår av remissprotokollet är syftet med den bestämmelsen bl. a. att bredda vägen för en öppen och allsidig diskussion mellan dem som deltar i en sådan överläggning. En bestämmelse som föreskriver sekretess också i fråga om vad som har förekommit vid annat förberedelsearbete till dom eller beslut skulle emellertid medföra en alltför långtgående sekretess. Jag är därför inte beredd att tillmötesgå lagrådet på denna punkt. Paragrafen bör däremot ändras i redaktionellt hänseende i huvudsaklig överensstämmelse med vad lagrådet har föreslagit.

Vad jag nu har anfört gäller i tillämpliga delar även i fråga om *12 kap. 6 §*.

I fråga om *13 kap. 6 §* hänvisar jag till vad jag har anfört i anslutning till 12 kap. 1 §.

De av lagrådet föreslagna ändringarna i *14 kap. 1–3 och 5 §§* bör göras.

Däremot kan jag inte biträda förslaget om ändring i *14 kap. 9 §*. Enligt min mening kan lydelsen i det remitterade förslaget knappast leda till en sådan felläsning som den lagrådet befarar. Mot den av lagrådet föreslagna lydelsen kan dessutom anföras att den är mindre lämplig av flera skäl. Ett är att det redan av de egentliga sekretessbestämmelserna följer att hinder mot utlämnande av en uppgift inte föreligger, om skaderisken elimineras genom att ett förbehåll uppställs. Ett annat skäl mot att följa lagrådets förslag är att det kan tänkas att en uppgift är hemlig enligt två sekretessbestämmelser samtidigt och att ett förbehåll undanröjer bara den risk för skada som enligt den ena av sekretessbestämmelserna utgör hinder mot att uppgiften lämnas ut. Det kan i så fall vålla missförstånd att i 14 kap. 9 § anges att uppgiften *skall* lämnas ut. Andra stycket bör emellertid jämkas något redaktionellt.

Beträffande *15 kap. 3 §* förordar jag att tredje stycket i det remitterade förslaget utgår. Stycket innehåller en ren hänvisning till 2 kap. 14 § andra stycket TF men bara såvitt gäller handlingar av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Någon motsvarande hänvisning har inte gjorts i fråga om andra fall som avses i den nämnda bestämmelsen i TF.

I ett nytt andra stycke i *15 kap. 4 §* bör tas in en erinran om att bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12 § TF.

I förtydligande syfte bör i *15 kap 7 §* "allmän domstols" i tredje meningen i andra stycket utbytas mot "tingsrätts eller hovrätts".

Med en viss redaktionell omarbetning bör den av tre av lagrådets ledamöter förordade lydelsen av ingressen till *16 kap. 1 §* godtas. I så fall kan hänvisningen i punkt 3 till 2 kap. 2 § sekretesslagen och 7 kap. 3 och 5 §§ TF utgå som överflödig.

I det remitterade förslaget har undantag från meddelarfriheten gjorts i fråga om hela tillämpningsområdet för 7 kap. 1–6 §§. I promemorian Handlingssekretess och tystnadsplikt föreslogs däremot att meddelarfrihet skulle föreligga på ett begränsat område, nämligen i fråga om uppgifter i ärenden om frihetsberövande. Promemorieförslaget utsattes på denna punkt för åtskillig kritik som med något undantag gick ut på att meddelarfriheten här inte var tillräckligt begränsad. För min egen del framhöll jag i remissprotokollet att det på sjuk- och socialvårdsområdena kunde förekomma fall av för den enskilde mycket ingripande myndighetsutövning och att det föreligger ett mycket starkt behov av allmän insyn. Mot det stod emellertid ett mycket starkt behov av skydd för den enskildes integritet. När det gäller insynen pekade jag på vissa möjligheter som skulle föreligga även utan meddelarfrihet. Bl. a. nämnde jag att beslut i ärenden om frihetsberövande skulle vara offentliga. En svårighet med meddelarfrihet i den utsträckning som hade föreslagits i promemorian ansåg jag vara att avgöra vilka uppgifter angående den enskilde som var hänförliga till ett ärende om frihetsberövande. Detta kunde leda till tillämpningssvårigheter. Jag kom alltså till uppfattningen att övervägande skäl talade för att meddelarfrihet inte skulle råda på detta område.

Jag har på nytt övervägt frågan huruvida det är möjligt att finna en lösning som inte leder till de tillämpningssvårigheter som jag framhöll i remissprotokollet. Jag anser det nämligen olyckligt, om lagtekniska svårigheter skall få leda till att den grundlagsfästa meddelarfriheten blir mer begränsad än som är klart motiverat. Jag har därvid kommit fram till att området för meddelarfriheten skulle bli preciserat på ett godtagbart sätt, om det anges omfatta uppgifter om verkställigheten av beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke. Med en sådan avgränsning åstadkommer man också meddelarfrihet i fråga om de uppgifter, beträffande vilka insynsintresset är starkast både från principiell och från praktisk synpunkt. Jag föreslår att punkt 3 i 16 kap. 1 § utformas i enlighet med det anförda.

Vad lagrådet anför om 7 kap. 21 § under punkt 3 i 16 kap. 1 § ger mig inte anledning att föreslå någon ändring i det remitterade förslaget. Någon risk för att lagrummet skall feltolkas föreligger inte enligt min mening.

Jag har inte något att erinra mot vad lagrådet har föreslagit i fråga om *punkterna 4 och 6 i övergångsbestämmelserna.*

Även i övrigt bör vissa redaktionella ändringar göras i det remitterade förslaget.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Vissa ändringar av redaktionell art bör göras i 36 kap. 5 § och 38 kap. 8 och 9 §§.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

Gärningsbeskrivningen bör utformas så som lagrådet har förordat.

Vad lagrådet har uttalat i fråga om brottsbeteckningen ger mig inte anledning att gå ifrån den uppfattning som jag har redovisat i remissprotokollet, nämligen att beteckningen "brott mot tystnadsplikt" bör behållas.

Ikraftträdande

I de remitterade förslagen anges att den nya lagstiftningen skall träda i kraft den 1 januari 1980. Eftersom lagförslagen kan behandlas av riksdagen tidigast hösten 1979 anser jag att tidpunkten för ikraftträdandet måste skjutas framåt. Med hänsyn till att ett omfattande arbete med följdlagstiftningen återstår och till att de som skall tillämpa den nya regleringen bör ha möjlighet att i god tid sätta sig in i denna förordar jag att tidpunkten bestäms till den 1 januari 1981. Det innebär också, såvitt nu kan bedömas, att den nya sekretesslagen kan träda i kraft samtidigt med den nya sociallagstiftningen. Jag hänvisar till vad jag har anfört om detta i anslutning till 7 kap. 4 § första och tredje styckena i remissprotokollet.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga de av lagrådet granskade förslagen med vidtagna ändringar.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
CSK	Kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
DAFA	Datamaskincentralen för administrativ databehandling
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (om myndigheten avses) eller justitieombudsmannen Lundvik (om dennes remissyttrande åsyftas)
KF	Kooperativa förbundet
LAH	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22)
LO	Landsorganisationen i Sverige
LOFT	Tystnadspliktskommitténs förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt (SOU 1975:102)
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
MMU	Massmedieutredningen
OK	Offentlighetskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen (den nu gällande, om annat ej sägs)
RO	Riksdagsordningen
RÅ	Riksåklagaren
SACO/SR	Centralorganisationen SACO/SR
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TK	Tystnadspliktskommittén
TT	Tidningarnas telegrambyrå AB
ÖB	Överbefälhavaren

Innehållsförteckning

GOTAB Stockholm 1979 60599

Bilaga 1

1 Förslag till Sekretesslag

Härigenom föreskrives följande.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i 1–13 kap. i denna lag avser frågor angående sekretess m. m. i allmän verksamhet.

2 § Sekretess enligt denna lag innebär, när ej annat följer av bestämmelse som är upptagen i lagen eller har stöd i denna,

1. begränsning i rätten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att taga del av allmän handling, i den mån sekretessbelagd uppgift röjes genom att handling lämnas ut,
2. förbud att genom utlämnande av handling, muntligen eller på annat sätt röja sekretessbelagd uppgift utanför den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den har inhämtats eller att utnyttja uppgiften utanför denna verksamhet.

3 § Förbud enligt 2 § 2 gäller för myndighet samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltager eller har deltagit i myndighets verksamhet.

4 § Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämställas riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrives i tryckfrihetsförordningen om rätt att taga del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt angår verksamhet för obligatorisk besiktning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

5 § Sekretess som gäller vid viss myndighet skall i fråga om uppgift som har inhämtats från myndigheten eller från person som på sätt anges i 3 § är knuten till myndigheten gälla också

1. vid annan myndighet, när uppgiften har inhämtats i samband med tillsyn över eller revision hos den förstnämnda myndigheten,
2. vid åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet, när uppgiften har inhämtats vid utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
3. vid annan myndighet, när uppgiften har inhämtats i dess förvaltande

verksamhet i ärende om disciplinansvar eller om avskedande, avstängning eller åtalsanmälan,

4. vid datainspektionen, när uppgiften har inhämtats i tillståndsärende som enligt lag ankommer på inspektionens prövning,

5. vid annan myndighet, när uppgiften har inhämtats för forskningsändamål,

6. vid annan myndighet, när uppgiften har inhämtats för att användas vid sådan förhandling som avses i 7 kap. 5 §.

Första stycket har motsvarande tillämpning i fråga om sekretess som gäller i viss verksamhet eller i ärende av visst slag.

Första och andra styckena gäller ej, om

1. uppgiften hos mottagaren redan omfattas av annan bestämmelse om sekretess än 10 kap. 19 § till skydd för samma intresse,

2. uppgiften upptages i beslut hos den mottagande myndigheten,

3. uppgiften har lämnats till riksdagens ombudsman eller justitiekanslern i ärende, som avser dennes tillsyn över offentlig verksamhet.

Om sekretessen hos domstol och regeringen samt hos riksdagens ombudsman eller justitiekanslern i ärende, som avser dennes tillsyn över offentlig verksamhet, för uppgift som har inhämtats från annan myndighet finns föreskrifter i 12 kap.

2 kap. Vissa begränsningar i sekretessen

1 § Den som är underkastad sekretess får utan hinder härav muntligen, i skriftlig inlaga eller genom annan skrift varöver han själv förfogar lämna de uppgifter som är nödvändiga för att han inför myndighet skall kunna ta till vara sin rätt när han är misstänkt för brott eller tjänsteförseelse.

2 § Angående begränsning av sekretessen när fråga uppkommer vid domstol om att inhämta uppgift som domstolen behöver i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet eller när uppgift behövs vid förundersökning gäller bestämmelserna i 4 § 1 och 10 § samt föreskrifter i rättegångsbalken eller annan lag om rättegången. Dessa bestämmelser gäller också när motsvarande fråga uppkommer vid arrendenämnd eller hyresnämnd.

Om ansvar för underlåtenhet att i tid anmäla eller på annat sätt avslöja brott gäller vad som är föreskrivet i brottsbalken.

3 § Sekretessbelagd uppgift får lämnas till riksdagens ombudsman och till justitiekanslern. Den som enligt lag eller förordning står under myndighets tillsyn får även i annat fall lämna sekretessbelagd uppgift som behövs för tillsynen.

4 § Myndighet och person som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndigheten får lämna sekretessbelagd uppgift till regeringen samt till annan myndighet, om denna behöver uppgiften

1. för att ompröva beslut eller åtgärd inom den första myndigheten, eller

2. för att pröva ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller åtalsanmälan som hänför sig till den första myndighetens verksamhet.

5 § Myndighet och person som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndigheten får lämna sekretessbelagd uppgift till annan myndighet som har att verkställa revision hos den första myndigheten, såvida uppgiften behövs för revisionen. Bör uppgiften ej utan synnerliga skäl komma till annans kännedom, skall dock frågan om dess utlämnande hänskjutas till regeringens avgörande.

Om skyldighet att lämna uppgifter till riksdagens revisorer finns särskilda föreskrifter i lag.

6 § Utöver vad som följer av 2 § och 5 § andra stycket får sekretessbelagd uppgift utlämnas enligt föreskrift i lag i fråga om utlämnande till myndighet av uppgift av visst slag eller i fråga om utlämnande av uppgift till viss myndighet.

Första stycket äger motsvarande tillämpning i fråga om utlämnande enligt föreskrift i förordning.

7 § Sekretessbelagd uppgift får, i annat särskilt fall än som omfattas av någon av 1–5 §§ eller av föreskrift som avses i 6 §, lämnas till myndighet, om uppgiften behövs för ett bestämt ändamål och

1. risk ej kan anses föreligga att det intresse, som sekretessen skall skydda, skadas eller

2. den myndighet hos vilken uppgiften finns bedömer att behovet måste anses ha företräde vid en avvägning mot skaderisken och skyddsintresset.

Uppgift som ingår i personregister enligt datalagen (1973:289) får ej lämnas ut med stöd av första stycket 2 i strid med föreskrift enligt datalagen.

Innan myndighet med stöd av första stycket 2 beslutar att uppgift som omfattas av sekretess till skydd för enskilds förhållanden skall utlämnas, skall den om möjligt bereda den enskilde tillfälle att yttra sig i frågan.

8 § Sekretessbelagd uppgift får lämnas till utländsk myndighet eller till mellanfolklig organisation, vartill Sverige är anslutet, med motsvarande tillämpning av 6 eller 7 §. Uppgift som omfattas av sekretess till skydd för enskilds förhållanden får dock lämnas ut endast med motsvarande tillämpning av 6 § första stycket.

9 § Bestämmelserna i 4–7 §§ har motsvarande tillämpning i fråga om röjande inom en myndighet av sekretessbelagd uppgift utanför den särskilda verksamhet vari uppgiften har inhämtats och i fråga om utnyttjande av uppgiften utanför denna verksamhet.

10 § Sekretess till skydd för enskild gäller ej i förhållande till denne och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom. Samtycker den enskilde med förbehåll som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja den, skall myndigheten uppställa förbehållet när uppgiften lämnas.

11 § Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder mot att lämna ut uppgift kan undanröjas genom förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, får myndigheten uppställa sådant förbehåll, när uppgift lämnas till enskild.

12 § Sekretess inverkar ej på den rätt som kan tillkomma sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet att få del av eller på begäran ta del av handling eller annat material i målet eller ärendet.

Utan hinder av första stycket skall utlämnande av handling eller annat befintligt material som upptager sekretessbelagd uppgift vägras, om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften ej uppenbaras. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten uppgift ur materialet, i den mån det behövs för att han skall kunna tillvaratage sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Andra stycket gäller ej

1. när fråga är om dom eller beslut,
2. i den mån det leder till inskränkning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter, som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende,
3. när avvikande bestämmelse har meddelats i lag.

Utlämnas material eller uppgift ur materialet till part, ställföreträdare, ombud eller biträde, får myndigheten uppställa förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna material eller uppgift vidare eller att utnyttja uppgift utanför målet eller ärendet. Förbehåll får dock ej innebära förbud att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

13 § Utan hinder av 7 kap. 1–5, 8 och 9 §§, 8 kap. 11 § samt 9 kap. 6–8 §§ får myndighet lämna ut uppgift till arbetstagarorganisation enligt vad som föreskrives i lagstiftningen om rätt till information i arbetslivet. Utan hinder

av de nämnda bestämmelserna samt 8 kap. 8 § och 9 kap. 2 § får myndighet vidare lämna ut uppgift till skyddsombud enligt vad som föreskrives i lagstiftningen om arbetsmiljön.

Har myndighet lämnat ut sekretessbelagd uppgift med stöd av första stycket eller annars enligt lagstiftning som där anges, gäller sekretessen också hos den som har mottagit uppgiften, om denne är arbetstagare vid myndighet. I fråga om annan mottagare får myndighet, när sekretessbelagd uppgift utlämnas, uppställa förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna den vidare eller att utnyttja den.

Sekretess eller förbehåll utgör ej hinder mot att den som företräder arbetstagarorganisation eller är skyddsombud eller ledamot av skyddskommitté använder uppgift i sin verksamhet i denna egenskap utan att röja den. Den som för arbetstagarorganisations räkning har erhållit uppgift, som omfattas av sekretess eller förbehåll, får lämna uppgiften vidare till ledamot i organisationens styrelse. Han skall därvid underrätta ledamoten om sekretessen eller förbehållet.

Har uppgift, som omfattas av sekretess eller förbehåll, lämnats vidare till styrelseledamot med stöd av tredje stycket, gäller för denne samma förbud att röja eller utnyttja uppgiften som för den som har lämnat den vidare. Bryter styrelseledamot mot sådant förbud, gäller i tillämpliga delar vad som för motsvarande fall i allmänhet föreskrives i lagstiftningen om rätt till information i arbetslivet.

14 § Att sekretess har begränsad giltighet i fråga om offentliggörande i tryckta eller därmed jämställda skrifter eller i radio- eller televisionsprogram och i fråga om meddelanden för sådant offentliggörande följer av tryckfrihetsförordningen, radioansvarighetslagen (1966:756) och 14 kap. i denna lag.

15 § Regeringen får för särskilt fall förordna om undantag från sekretess om det är påkallat av synnerliga skäl. Därvid får regeringen uppställa villkor som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja den.

16 § Föreskrifterna i 2 § andra stycket, 6 § andra stycket, 7 § första stycket samt 10 och 15 §§ gäller ej, om annat följer av bestämmelse i 3–12 kap. denna lag eller i annan lag.

3 kap. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

1 § Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges föbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle störa Sveriges mellanfolkliga föbindelser eller på annat sätt skada riket.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst fyrtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

2 § Sekretess gäller för uppgift som angår planläggning eller annan förberedelse av verksamhet för att försvara riket eller i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle vålla fara för rikets säkerhet eller på annat sätt skada försvaret av riket. För uppgifter om vissa uppfinningar avseende krigsmateriel gäller dock sekretess enligt bestämmelser i särskild lag om sådana uppfinningar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst fyrtio år från det att handlingen inkom eller upprättades, om ej regeringen föreskriver att sekretess skall gälla under längre tid.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer prövningen av begäran att få taga del av sådan av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket upprättad handling, som innehåller kart- eller flygbildmaterial angående anläggning av betydelse för totalförsvaret eller data ur verkets geodetiska arkiv, på det verk som har upprättat handlingen.

3 § Att det genom förordning kan föreskrivas, att endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, framgår av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

4 kap. Sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

1 § Sekretess gäller hos regeringen, riksbanken och riksgäldskontoret för uppgift som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder. Har uppgift, som är sekretessbelagd enligt vad nu har sagts, utlämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

5 kap. Sekretess med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

1 § Sekretess gäller för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företaga, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka syftet med granskningsverksamheten.

2 § Sekretess gäller för uppgift i pågående utredning för kontroll beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun eller beträffande bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften ej uppenbaras för den som kontrollen avser.

3 § Sekretess gäller för uppgift angående beslut om taxeringsrevision eller liknande kontroll, vid vilken säkringsåtgärd kan antagas bli beslutad, samt för uppgift om säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll, om det med hänsyn till syftet med åtgärden är av synnerlig vikt att uppgiften ej uppenbaras för den som åtgärden avser.

4 § Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka syftet med provet.

6 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott

1 § Sekretess gäller för uppgift i förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i verksamhet för att förebygga brott samt i åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka beslutade eller förutsedda åtgärder eller skada den framtida verksamheten. Under samma förutsättning gäller sekretess i myndighets verksamhet för att gå åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet till handa med att uppdaga, utreda eller beivra brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst fyrtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

2 § Sekretess gäller för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,

2. tillverkning, förvaring eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammunition, sprängämnen, klyvbart

material eller radioaktivt avfall,

3. telekommunikation,

4. behörighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling,

att i den mån det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka syftet med åtgärden.

3 § Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidraga till upplysning och chiffer, kod eller liknande metod med ändamål att underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosättes, i den mån det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka ändamålet med metoden.

4 § Sekretess gäller, utöver vad som följer av 1–3 §§, inom polisväsendet och kriminalvården för uppgift om åtgärd med ändamål att hindra rymning eller fritagning, i den mån det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka syftet med åtgärden.

7 kap. Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

1 § Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle på det allmännas bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse. Har uppgift, för vilken gäller sekretess som nu har sagts, utlämnats till överordnad myndighet, gäller sekretessen också hos den myndigheten.

Sekretess gäller på villkor som anges i första stycket första meningen hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag eller annan sammanslutning, i vilket det allmänna har ett bestämmande inflytande och som under myndigheten driver affärsverksamhet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

2 § Sekretess gäller för uppgift i ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för det allmänna. Vad som nu har sagts om tjänst gäller dock ej arbete som för myndighets behov utföres av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift om anbud ej i något fall utlämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades. Beträffande

handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det att avtalet fullgjordes.

3 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för upplåning, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle försämra det allmännas ställning som låntagare.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

4 § Sekretess gäller för uppgift angående utförande av undersökning av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet har låtit verkställa för det allmännas räkning, eller angående resultatet av sådan undersökning, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för det allmänna.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

5 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle försämra det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som förhandlingspart. Med facklig förhandling på den offentliga sektorn avses sådan förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, vari myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att deltaga.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst fem år från det att handlingen inkom eller upprättades. Beträffande handling som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegation gäller sekretessen dock längst till dess förhandlingsöverenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats.

6 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn eller vid förberedelse till sådan stridsåtgärd, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle försämra det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som part i arbetskonflikt. Med facklig stridsåtgärd på den offentliga sektorn avses facklig stridsåtgärd som vidtages av eller mot arbetsgivare, för vars räkning myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att förhandla i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

7 § Vid tillämpning av 5 eller 6 § ankommer det på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Beträffande uppgift hos riksdagens lönedelegation ankommer det dock på lönedelegationen eller myndighet, som denna bestämmer, att pröva frågan. Om förhandlingsärende har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom kommun på den myndighet som handlägger sådant ärende.

8 § Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för myndighets räkning med anledning av myndighetens eller statligt eller kommunalt företags rättstvist, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle försämra det allmännas eller företagets ställning som part.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf längst till dess saken har blivit slutligen avgjord och i intet fall längre än till dess tjugo år har förflutit från det att handlingen inkom eller upprättades.

9 § Sekretess gäller för uppgift i dagbok eller därmed jämställd handling, som har upprättats på fartyg, som äges av eller är upplåtet till staten eller kommun, angående sammanstötning med annat fartyg, beträffande vilket motsvarande uppgift ej är tillgänglig, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle försämra det allmännas ställning i tvist på grund av sammanstötningen.

Sekretess enligt denna paragraf upphör om sjöförklaring eller annan sådan undersökning hålles offentligt eller talan väckes på grund av sammanstötningen och i vart fall när fem år har förflutit från det att sammanstötningen ägde rum.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på den myndighet, under vars förvaltning fartyget hör, att pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild.

8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden

1 § I verksamhet för sjukvård eller hälsovård, i annan medicinsk verksamhet och i särskild verksamhet för omsorger om psykiskt utvecklingsstörda gäller, om verksamheten ej innebär myndighetsutövning mot enskild, sekretess för uppgift som avser enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden och som hänför sig till frivillig rådgivning, behandling eller vård eller undersökning enbart i medicinskt syfte, om

1. uppgiften har lämnats i förtroende till läkare, tandläkare, sjuksköterska, barnmorska, kurator eller annan befattningshavare som i allmän eller enskild verksamhet av nyss angivet slag står under särskild tillsyn, eller

2. uppgiften gäller något som med anledning av den förtroliga underrättelsen har iakttagits, inhämtats eller åtgjorts.

Sekretess enligt första stycket gäller också i den särskilda tillsynen över allmän och enskild verksamhet som avses i stycket.

Utan hinder av första och andra styckena får

1. uppgift i trängande fall lämnas för medicinsk behandling av den som uppgiften rör,

2. uppgift lämnas till närstående om allvarlig sjukdom, när samtycke från den sjuke ej kan eller av hänsyn till honom ej bör inhämtas,

3. anmälan göras till myndighet angående smittsam sjukdom i fall som anges i lag eller förordning,

4. anmälan annars göras eller uppgift på begäran lämnas till myndighet eller annan i fall som anges i en särskild lag,

5. uppgift lämnas för intagning av den, som lider av psykisk sjukdom, på sjukhus eller för inskrivning av psykiskt utvecklingsstörd i särskola, vårdhem eller specialsjukhus, enligt vad som närmare anges i föreskrifter i lagstiftningen om beredande av sluten psykiatrisk vård oberoende av eget samtycke och om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda,

6. uppgift lämnas för statistik-, forsknings- eller undervisningsändamål enligt vad som närmare anges i den lag som avses i punkt 4.

I fråga om sekretess enligt denna paragraf gäller ej bestämmelserna i 2 kap. 7 §, ej heller bestämmelserna i 2 kap. 6 § i vidare mån än som följer av tredje stycket.

2 § I annat fall än som avses i 1 § gäller i verksamhet och tillsyn som anges där sekretess för uppgift som avser vårdbehövande eller jämställd person eller närstående och som gäller sådan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde och hans närstående. Samma sekretess gäller i ärende om fastställande av könstillhörighet.

Vid utskrivningsnämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda och psykiatriska nämnden gäller dock i ärende enligt lagstiftningen om beredande av sluten psykiatrisk vård eller om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda sekretess enligt första stycket endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående. Detsamma skall tillämpas vid förvaltningsdomstol i ärende enligt lagstiftningen om smittskydd. Sekretessen gäller ej beslut av nämnd som nyss har sagts, annat beslut i ärende enligt lagstiftningen om beredande av sluten psykiatrisk vård eller omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, när beslutet angår frihetsberövande åtgärd, eller beslut enligt lagstiftningen om smittskydd angående sådan åtgärd, såvitt fråga är om annan sjukdom än venerisk. Sekretess enligt första stycket gäller ej heller anmälan eller beslut i

ärende om ansvar eller behörighet för personal inom hälso- eller sjukvården.

Föreskrifterna i 1 § tredje stycket skall i tillämpliga delar gälla också i fråga om sekretess enligt denna paragraf. I fråga om denna sekretess gäller ej bestämmelserna i 2 kap. 6 § i vidare mån än som följer av den gjorda hänvisningen, ej heller gäller bestämmelserna i 2 kap. 7 § första stycket 2. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

3 § Till den del sekretessen enligt 1 eller 2 § är av innebörd som anges i 1 kap. 2 § 1 och avser uppgift om vård- eller behandlingsbehövandes hälsotillstånd, gäller den, utan hinder av 2 kap. 10 §, också i förhållande till den till vars skydd den är föreskriven, om det med hänsyn till pågående vård eller behandling måste anses vara av synnerlig vikt att uppgiften ej utlämnas till honom.

4 § Inom socialvården gäller, i annat fall än som avses i tredje stycket och i 5 §, sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde och hans närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut om /någons omhändertagande för vård/.

Med socialvård förstås verksamhet enligt socialtjänstlagen (1978:000) och lagen (1976:381) om barnomsorg, handläggning och åtgärder enligt /särskild lagstiftning om omhändertagande av enskild/ samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialvård räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet.

Vid förvaltningsdomstol gäller sekretess i mål om omhändertagande för vård enligt /särskild lagstiftning härom/, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i målet.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § första stycket 2 äger ej tillämpning i fråga om sekretess enligt denna paragraf. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

5 § Sekretess gäller inom kommunal familjerådgivning för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

I fråga om sekretess enligt denna paragraf gäller ej bestämmelserna i 2 kap. 6, 7 och 15 §§.

6 § Sekretess gäller i verksamhet och tillsyn som anges i 1 § samt inom socialvården för uppgift om vem som har gjort anmälan eller avgett annan utsaga om någons hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle innebära fara för någons personliga säkerhet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

7 § Sekretess gäller hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket och försäkringsdomstolen i ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller om annan jämförbar ekonomisk förmån åt enskild, för uppgift om någons sjukdom eller annars om enskilds personliga förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående. Samma sekretess gäller hos annan myndighet på vilken det ankommer att handlägga ärende enligt lagstiftning som nu har sagts.

Sekretess enligt denna paragraf gäller ej beslut av annan myndighet än allmän försäkringskassa. Vidare får uppgift utlämnas till enskild enligt vad som föreskrives i lagstiftningen om allmän försäkring.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § äger ej tillämpning i fråga om sekretess enligt denna paragraf hos allmän försäkringskassa. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

8 § Sekretess gäller hos myndighet, som har att verka för arbetarskydd, i ärende härom eller om arbetsskadeförsäkring för uppgift om enskilds sjukdom eller personliga förhållanden i övrigt, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde. Hos myndighet som nu har sagts gäller sekretess även för uppgift om arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

9 § Sekretess gäller inom det obligatoriska skolväsendet och i undervisningen av ungdom i gymnasieskolan för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till skolans elevvårdande verksamhet eller till ärende om disciplinärt förfarande mot elev eller om skiljande av elev från vidare studier, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift hos psykolog, kurator eller studievägledare om enskilds personliga förhållanden,

om det ej kan antagas att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften rör och hans närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

10 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

11 § Sekretess gäller i myndighets personalsociala verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det ej kan antagas att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften rör och hans närstående.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden än som där sägs, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående.

Sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om anställds hälsotillstånd och för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

12 § Sekretess gäller i ärende om inskrivning av värnpliktig, om befrielse från eller anstånd med värnpliktstjänstgöring, om vapenfri tjänst eller om antagning till bistånds- och katastrofutbildning, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

Sekretess gäller inom försvarsmaktens personalvård med avseende på värnpliktiga för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning och för

uppgift om enskilds personliga förhållanden hos personalvårdsassistent eller annan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det ej kan antagas att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften rör och hans närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

13 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning vilken utföres för forskningsändamål, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften rör och hans närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

14 § Sekretess gäller för uppgift som angår svensk myndighets förhållande till utlänning eller som annars rör utlänning, om risk föreligger att röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsättes för övergrepp eller annat allvarligt men som föranledes av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för utlänningen eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

15 § Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

16 § Sekretess gäller vid datainspektionen i ärende enligt lagstiftning till skydd för enskilds person, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående. Har uppgift, som är sekretessbelagd enligt vad nu har sagts, utlämnats till regeringen eller justitiekanslern gäller sekretessen även där.

Sekretess gäller i myndighets verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning av personregister som avses i datalagen (1973:289), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. I fråga om sekretess enligt detta stycke gäller ej bestämmelserna i 2 kap. 7 §.

Sekretess gäller för personuppgift i personregister som avses i datalagen, om det kan antagas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen. Sekretess för uppgift som nyss har sagts gäller också, om det kan antagas, att utlämnande skulle medföra att uppgiften användes för automatisk databehandling i utlandet och att detta ej kan ske utan att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet. Vid tillämpningen av sistnämnda bestämmelse ankommer det på datainspektionen att pröva fråga om utlämnande.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt första och andra styckena i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

17 § Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller, utöver 2 kap. denna lag, föreskrifter i lag om register som nu har sagts samt i förordning som har stöd i sådan lag.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 och 10 §§ äger ej tillämpning på sekretess enligt denna paragraf. Den som är registrerad har dock rätt att taga del av registeruppgift om sig själv på sådant sätt att han ej kommer att förfoga över något bevis om registrets innehåll.

18 § I annat fall än som avses i 17 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register

1. för uppgift hos rikspolisstyrelsen, som angår brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott och som har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem,
2. för belastningsuppgift som har tillförts körkortsregistret,
3. uppgift som har tillförts särskilt register som författningsenligt föres hos myndighet angående brott eller tjänsteförseelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten.

Bestämmelserna i 2 kap. 7 § äger ej tillämpning på sekretess enligt denna paragraf.

19 § Sekretess gäller inom polisväsendet för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,
2. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken eller
3. utredning enligt 6 § andra stycket lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande,

om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

20 § Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om den som dömts att undergå kriminalvård, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för honom eller någon honom närstående eller innebära fara för någons personliga säkerhet. Sekretessen gäller dock ej beslut av kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden eller övervakningsnämnd, ej heller i annat fall beslut enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

21 § Sekretess gäller vid domstol i brottmål och i annat mål eller ärende, vari utredning sker enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, för uppgift om sjukdom eller annat ömtåligt personligt förhållande som framkommer vid förundersökning, personundersökning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan liknande utredning, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående.

Sekretess enligt första stycket gäller också hos annan myndighet än domstol.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

22 § Sekretess gäller i ärende om nåd för uppgift om sjukdom eller annat ömtåligt personligt förhållande, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som ärendet gäller eller annan enskild.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

23 § Sekretess gäller för uppgift i sådan upptagning av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll som har gjorts eller anskaffats för forskningsändamål, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som har lämnat uppgiften eller någon honom närstående eller för den som uppgiften annars rör eller någon denne närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

24 § I fråga om sekretess för uppgift som har anförtrotts präst under bikt gäller endast vad som är föreskrivet i kyrkolagen.

9 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden

1 § Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden. I ärende som rör andra anställningsfrämjande

åtgärder gäller sekretess för uppgift som nu sagts, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den som uppgiften rör.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

2 § Sekretess gäller i ärende om försäkring för arbetsskada för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för honom. Under samma förutsättning gäller sekretess för sådan uppgitt i ärende om tillämpning av lagstiftning om arbetsmiljö och i ärende om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning. Såvitt avser ärende om tillämpning av lagstiftning om arbetsmiljö kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som nu sagts, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

3 § Sekretess gäller, i annat fall än som avses i 10 kap. 8 §, för sådan uppgift om näringsidkares affärs- eller driftförhållanden som har lämnats på grund av föreskrift i särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor rörande samhällsplaneringen, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den som uppgiften rör.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning i fråga om sekretess som avses i denna paragraf. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

4 § Sekretess gäller i statlig verksamhet, som består i utredning, planering, rådgivning, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverksamhet eller i övrigt med avseende på näringslivet, för uppgift om

1. enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den som uppgiften rör,

2. andra ekonomiska förhållanden eller personliga förhållanden för enskild, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamhet som nyss sagts.

Såvitt gäller annan statlig verksamhet än sådan som bedrives av myndighet under riksdagen gäller sekretess enligt första stycket endast i den mån regeringen föreskriver det. Regeringen kan därvid i fråga om viss statlig tillsynsverksamhet föreskriva att sekretess för uppgift som avses i första stycket 1 skall gälla endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle

medföra avsevärd skada för den som uppgiften rör. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Sekretess gäller för uppgift i kartellregister, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada för den som uppgiften rör och sekretessen ej nämnvärt motverkar syftet med registret. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Sekretess gäller i kommunal tillsyn med avseende på näringslivet för uppgift som avses i första stycket 1, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den som uppgiften rör, samt för uppgift som avses i första stycket 2. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som avses i första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades eller, såvitt gäller sådan uppgift i viss statlig verksamhet som sägs i första stycket 1, den kortare tid som regeringen kan bestämma.

5 § Sekretess gäller i tillsyn över erkänd arbetslöshetskassa eller annan försäkringsrörelse, som ej bedrives affärsmässigt, för uppgift om

1. försäkringsinrättnings ekonomiska förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för inrättningen,

2. personliga eller ekonomiska förhållanden för den som är försäkrad hos inrättningen, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för honom och hans närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år, om uppgiften angår försäkringsinrättnings förhållanden, och annars i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

6 § Sekretess gäller i riksbankens bankrörelse och i riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller i annan av myndighet bedriven upplåningsverksamhet och affärsmässig utlåningsverksamhet än som avses i första stycket för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den som uppgiften rör. Har uppgift, som är sekretessbelagd enligt vad nu sagts, utlämnats till överordnad myndighet gäller sekretessen också hos den myndigheten.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning i fråga om sekretess enligt första stycket. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

7 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift som avser provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som myndigheten utför för enskilds räkning, om denne har begärt sådan sekretess. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning i fråga om sekretess enligt denna paragraf. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen, såvitt avser handling hos statens skeppsprovningsanstalt i högst femtio år, och i övrigt i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

8 § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som i annat fall än som avses i 6 och 7 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om den som uppgiften rör har begärt sådan sekretess och det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för honom. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift som nu sagts i fråga om enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag eller annan sammanslutning, i vilket det allmänna har ett bestämmande inflytande och som under myndigheten driver affärsverksamhet, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den som uppgiften rör. Har uppgift, som är sekretessbelagd enligt första eller andra meningen utlämnats till överordnad myndighet, gäller sekretessen också hos den myndigheten. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess enligt denna paragraf, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det att avtalet fullgjordes.

9 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om den som uppgiften rör har begärt sådan sekretess och det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för honom. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades. Beträffande handling som anger villkoren i avtal, slutet mellan enskild och myndighet, gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det att avtalet fullgjordes.

10 § Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende hälso- eller sjukvård för sådan uppgift om viss varas tillverkning eller innehåll, som har lämnats till myndigheten för att användas som underlag för behandling eller annan liknande åtgärd inom verksamhet som nu sagts, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för enskild.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

11 § Sekretess gäller i ärende om ansökan om patent för uppgift om uppfinning eller företagshemlighet, om annat ej följer av gällande lagstiftning om patent.

Sekretess gäller för sådan uppgift om uppfinning som har lämnats till myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar. Om patent har sökts på uppfinningen, gäller dock sekretess för uppgift som nu sagts endast om samma uppgift i ärendet om ansökan om patent omfattas av sekretess enligt första stycket.

Sekretess gäller i ärende om registrering av mönster för uppgift om mönstret, om annat ej följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt andra stycket första meningen i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

12 § Sekretess gäller i ärende om registrering eller inskrivning för uppgift om pris och betalningsvillkor i skeppsbyggnadsavtal, som har inkommit till registreringsmyndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

13 § Sekretess gäller för uppgift som av part i arbetstvist har lämnats till förlikningsman, särskild förlikningsman eller medlingskommission, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning i fråga om sekretess enligt denna paragraf. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

14 § Sekretess gäller i ärende om utredning av fartygs sammanstötning med annat fartyg, för uppgift som angår sammanstötningen och härrör från det fartyg som ärendet avser, om fartygets befälhavare eller redare begär det. Sekretess gäller dock ej om sjöförklaring eller annan sådan undersökning beträffande båda fartygen sker samtidigt. Ej heller gäller sekretess, om sådan undersökning beträffande det andra fartyget har ägt rum förut eller tillgång annars finns till motsvarande uppgift rörande det andra fartyget.

Handlägges ärende som sägs i första stycket vid annan myndighet än domstol, äger 12 kap. 2 § första stycket och 3 § motsvarande tillämpning hos den myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling upphör sekretessen enligt denna paragraf när motsvarande uppgift rörande det andra fartyget har blivit tillgänglig och senast när fem år har förflutit från det att sammanstötningen skedde.

15 § Sekretess gäller vid domstol i mål eller ärende som avser domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada för den som uppgiften rör.

Vid utredning som sker enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål gäller sekretess motsvarande den som enligt första stycket gäller vid domstol.

Första och andra styckena äger ej tillämpning, om uppgiften hos domstolen eller under förundersökningen omfattas av annan bestämmelse om sekretess än 10 kap. 19 § till skydd för samma intresse eller om av särskild bestämmelse i denna lag följer att sekretess ej skall gälla. Första och andra styckena gäller ej till skydd för den som är tilltalad eller misstänkt för brott.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

10 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet både för enskilds personliga och enskilds ekonomiska förhållanden

1 § I annat fall än som avses i 2–4 §§ gäller sekretess i myndighets verksamhet i fråga om beräkning av skatt, av prisregleringsavgift eller särskild arbetsgivaravgift eller av pensionsgrundande inkomst eller i fråga om taxering till grund för sådan beräkning, för uppgift om enskilds förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde.

Hos domstol gäller dock sekretess enligt första stycket endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde.

Sekretess enligt första eller andra stycket gäller ej

1. i ärende om beräkning av arvsskatt,

2. beslut varigenom skatt eller avgift, som anges i första stycket, fastställes eller pensionsgrundande inkomst bestämmes eller för beslut angående åsättande av taxering,

3. i den mån annat följer av lagstiftningen om taxeringsförfarandet.

2 § Sekretess gäller i ärende om befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller

liknande egendom i samband med strukturrationalisering, för uppgift om enskilds förhållanden.

Sekretess gäller i ärende om värdesättning av aktier i aktiebolag eller av andelar i ekonomisk förening till ledning för taxering, för uppgift om enskilds förhållanden. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

Sekretess gäller i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga, i ärende om särskilt medgivande angående avdrag vid taxering samt i ärende om undantag från bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier i fåmansbolag eller därmed likställd egendom, för uppgift om enskilds förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde.

3 § Sekretess gäller i ärende om kontroll beträffande skatt eller avgift, som anges i 1 § första stycket, samt i ärende om säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll, för uppgift om enskilds förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde.

4 § Sekretess gäller i ärende om nedsättning av eller befrielse från skatt eller avgift, som anges i 1 § första stycket, samt i ärende om kompensation för eller återbetalning av sådan skatt eller avgift, för uppgift om enskilds förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

Sekretess gäller i ärende om anstånd med erläggande av skatt eller avgift, som anges i 1 § första stycket, samt i ärende om skatte- eller avgiftstillägg eller förseningsavgift, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

Hos domstol gäller sekretess enligt första och andra styckena endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde.

5 § Sekretess gäller i ärende om tullkontroll i annat fall än som avses i 3 §, för uppgift om enskilds förhållanden, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde.

I ärende om utfärdande av bevis om varas ursprung gäller sekretess för uppgift om enskilds förhållanden.

6 § I ärende om handräckning åt utländsk skattemyndighet eller bistånd åt utländsk tullmyndighet äger 1–5 §§ motsvarande tillämpning i den mån avtal härom har träffats med utländsk stat.

7 § I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt 1–6 §§ i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

8 § Sekretess gäller i myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik och, enligt vad regeringen närmare föreskriver, i annan därmed jämförlig undersökning som utföres av myndighet, för uppgift som avser enskild och kan hänföras till denne. Sekretessen gäller dock ej för uppgift i företagsregister, uppgift som behövs för forskningsändamål och uppgift, som icke genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförligt förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, om det kan antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för honom och hans närstående.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning på sekretess enligt denna paragraf. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år, om uppgiften avser personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

9 § Sekretess gäller hos riksbanken i ärende om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen i annat fall än som avses i 9 kap. 4 §, för uppgift om enskilds förhållanden, om det kan antagas att uppgiftens röjande skulle medföra skada eller men för den enskilde.

Sekretess gäller i ärende om studiestöd samt, i annat fall än som avses i 9 kap. 4 och 6 §§, i ärende om utlåning av allmänna medel, för uppgift om enskilds förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet och, såvitt angår annat än studiestöd, ej heller ansökan i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

10 § Sekretess gäller inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Om sekretess ej följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift utlämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare. Sekretess gäller inom postverket även för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank.

Sekretess gäller inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande. Om sekretess ej följer av annan bestämmelse, får dock sådan uppgift utlämnas till den som har tagit del i telefonsamtalet eller annars är telemeddelandets avsändare eller mottagare eller som innehar apparat som har använts för telemeddelandet.

Sekretess gäller hos postverket, televerket och annan myndighet som handhar allmän samfärdsel, för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten och som ej avses i första eller andra stycket, om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan skada och men för den enskilde.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning på sekretess enligt första och andra styckena. I fråga om uppgift i allmän

handling gäller sekretess enligt första stycket tredje meningen och tredje stycket i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

11 § Sekretess gäller hos allmän advokatbyrå och notarius publicus för uppgift i ärende om rättshjälp eller annat biträde i enskilds angelägenhet, om det kan antagas att den enskilde har förutsatt att uppgiften skall behandlas förtroligt.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § äger ej tillämpning i fråga om sekretess enligt denna paragraf.

12 § Sekretess gäller hos rättshjälpsnämnd och centralmyndigheten för rättshjälpen i ärende om rättshjälp för

1. uppgift om den rättsliga angelägenhet, som ärendet avser,
2. uppgift om enskilds förhållanden i övrigt, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde.

Sekretess enligt denna paragraf gäller ej beslut i ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

13 § Sekretess gäller hos utrikesdepartementet, inom utrikesrepresentationen och hos nämnden för internationella adoptionsfrågor för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, utredning eller biträde i rättslig angelägenhet åt enskild, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärende om ekonomiskt bistånd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

14 § Sekretess gäller i ärende om någons inträde i advokatsamfundet, om uteslutning av advokat ur detta eller om disciplinärt ingripande mot advokat, för uppgift om dennes ekonomiska ställning eller om annan enskilds förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den som uppgiften rör.

Första stycket äger motsvarande tillämpning i ärende om auktorisation eller godkännande av revisor eller revisionsbolag, om upphävande av sådan auktorisation eller sådant godkännande eller om disciplinärt ingripande mot revisor eller revisionsbolag som har erhållit auktorisation eller godkännande. Sekretess enligt detta stycke gäller ej beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

15 § Sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om tillstånd till förvärv eller förköp av hyresfastighet eller om särskild förvaltning av sådan fastighet, för uppgift om enskilds förhållanden, om det kan antagas att röjande av

uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

16 § Sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskilds förhållanden, om ej annat är föreskrivet i nämnda lag.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i tjugo år från det att handlingen inkom eller upprättades.

17 § Sekretess gäller vid domstol i äktenskapsmål samt i mål och ärenden som avses i föräldrabalken för uppgift om enskilds förhållanden, om part begär det och det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

18 § Sekretess gäller vid domstol i mål om ansvar för sedlighetsbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott för uppgift om enskilds förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej för uppgift om den mot vilken talan föres.

Vid förundersökning avseende brott som sägs i första stycket gäller sekretess motsvarande den som enligt samma stycke gäller vid domstol.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

19 § Sekretess gäller i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i verksamhet för att förebygga brott samt i åklagarmyndighets, polismyndighets eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott,

1. för uppgift om enskild, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående,

2. för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle innebära fara för någons personliga säkerhet.

Sekretess enligt första stycket 1 gäller dock ej

1. beslut huruvida åtal skall väckas eller beslut om nedläggande av förundersökning,

2. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot,

3. uppgift som avser omhändertagande enligt 3 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande och som ej har inhämtats vid utredning enligt 6 § andra stycket samma lag.

Har åtal väckts, gäller sekretess enligt första stycket 1 ej heller för uppgift som har tillförts målet vid domstolen, såvida icke uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet.

Sekretess enligt denna paragraf gäller ej i den mån annan bestämmelse om sekretess till skydd för samma intresse är tillämplig.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess enligt denna paragraf i högst femtio år från det att handlingen inkom eller upprättades.

11 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart

1 § Sekretess gäller hos myndighet, som det särskilt åligger att verka för naturvård eller för kunskap om djur och växter, för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle motverka strävanden att bevara arten inom landet eller del därav.

12 kap. Sekretessen hos domstolar och vissa andra organ

1 § Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från myndighet eller från person, som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndighet, uppgift som är sekretessbelagd vid myndigheten, gäller sekretessen med de begränsningar som följer av 2–4 §§ också vid domstolen. Sådan överföring av sekretess äger dock ej rum, om uppgiften hos domstolen redan omfattas av annan bestämmelse om sekretess än 9 kap. 15 § eller 10 kap. 19 § till skydd för samma intresse.

Sekretess enligt 7 kap., 8 kap. 17 och 18 §§, 9 kap. 6–8 §§, 10 kap. 8 och 10–13 §§ samt 11 kap. 1 § gäller icke vid domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

2 § Sekretess för uppgift i mål eller ärende som avser domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla vid domstol, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling.

Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen i den mån domstolen ej har förordnat annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen i den mån domstolen har förordnat därom.

3 § Kan med stor sannolikhet antagas att sekretessbelagd uppgift som avses i 2 § kommer att förebringas vid offentlig förhandling inför domstolen, omfattas uppgiften ej av sekretess vid domstolen.

4 § Sekretess för uppgift upphör att gälla vid domstol i den mån uppgiften ingår i domstols dom eller i annat av domstol meddelat beslut som avser rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

Första stycket äger ej tillämpning i den mån domstol i dom eller beslut förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande får icke omfatta domslut eller motsvarande del av annat beslut, såvida ej rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. I fråga om domslut i brottmål eller tvistemål får förordnande meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

Gäller enligt andra stycket sekretess vid domstol för uppgift i dom eller beslut, gäller denna sekretess också vid annan myndighet som får del av domen eller beslutet, såvida ej uppgiften hos mottagaren redan omfattas av en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse.

5 § Vid domstol gäller sekretess enligt 1 kap. 2 § 2 för

1. innehållet i ännu ej meddelad dom eller i annat ännu ej meddelat beslut, som avser domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet,

2. vad som har förekommit vid de överläggningar till beslut av angivet slag som domstolen har hållit inom stängda dörrar, i den mån det icke framgår av allmän handling.

Vid tillämpningen av denna paragraf skall med dom likställas jurys besvarande av fråga huruvida brott föreligger.

6 § Om synnerliga skäl talar för det, får regeringen i annat fall än som avses i 5 § i fråga om beslut av statlig myndighet, i vilket ändring kan sökas hos domstol, föreskriva att sekretess enligt 1 kap. 2 § 2 skall gälla vid myndigheten för

1. innehållet i beslutet innan det har avkunnats eller expedierats,

2. vad som har förekommit vid myndighetens överläggningar inom stängda dörrar angående beslutet, i den mån det icke framgår av allmän handling.

7 § Hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern gäller sekretess i deras tillsyn över offentlig verksamhet i den omfattning som framgår av andra–fjärde styckena.

Erhåller riksdagens ombudsman eller justitiekanslern från myndighet eller från person, som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndighet, uppgift som är sekretessbelagd vid myndigheten, gäller sekretessen även hos ombudsmannen eller justitiekanslern, när ej annat följer av tredje stycket.

Sekretess för uppgift i anmälan från myndighet eller den, som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndighet, gäller endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. För uppgift som någon, som ej är underkastad

sekretess enligt 1 kap. 2 § 2, lämnar i anmälan eller på annat sätt gäller sekretess endast enligt 3 kap. och enbart om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra betydande men för riket. Sekretess gäller ej beslut varigenom ärende avgöres.

Sekretess enligt 6 kap. 1 § och 10 kap. 19 § gäller endast i den mån det följer av andra stycket.

8 § Erhåller regeringen från myndighet uppgift, som är sekretessbelagd vid myndigheten, för att regeringen skall pröva fråga om utlämnande av uppgiften till myndighet eller enskild, gäller sekretessen även hos regeringen.

Regeringen kan för särskilt fall besluta att sekretessbelagd uppgift i regeringsärende får lämnas ut.

Har åt annan myndighet än departementschef uppdragits att pröva fråga om utlämnande av uppgift till enskild, ankommer prövningen, såvitt gäller uppgift hos regeringen, i stället på denna.

9 § Föreskrifterna i 1 kap. 2 § 2 gäller ej för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har fått kännedom om under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll eller annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 3 kap. och 7 kap. 5 och 6 §§.

10 § Den befogenhet som enligt bestämmelse i denna lag tillkommer regeringen att för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, skall, såvitt avser uppgift hos riksdagen eller myndighet under denna, i stället tillkomma riksdagen. Såvitt avser uppgift hos myndighet under riksdagen tillkommer befogenheten det utskott som bereder ärenden som rör myndigheten.

Även i annat särskilt fall än som avses i första stycket får riksdagen förordna om undantag från sekretess i fråga om uppgift hos riksdagen.

11 § För personal i myndighets telefonväxel gäller förbud enligt 1 kap. 2 § 2 att röja eller utnyttja vid tjänstgöringen inhämtad uppgift om telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten.

13 kap. Myndigheternas uppgiftsskyldighet m. m.

1 § Grundläggande bestämmelser om enskilds rätt att taga del av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

2 § Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder ej möter på grund av föreskrift om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

3 § Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder ej möter på grund av föreskrift om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

4 § När allmän handling inkommer till eller upprättas hos myndighet skall handlingen, om den ej uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, registreras utan dröjsmål. I fråga om handlingar, som ej omfattas av sekretess, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålles så ordnade att det utan omgång kan fastställas om handling har inkommit eller upprättats.

Regeringen får för viss myndighet föreskriva undantag från skyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndigheten förekommer i betydande omfattning och som är av ringa intresse för allmänheten.

5 § Beträffande handling som registreras enligt 4 § skall av registret framgå

1. datum, då handlingen inkom eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handling har inkommit eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Regeringen får beträffande visst register föreskriva undantag från andra stycket, om föreskriften där skulle omfatta flertalet i registret upptagna handlingar.

6 § Att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen eller i vissa fall av annan myndighet framgår av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att utlämna handling eller utlämnar han handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att förfoga över uppgift i handlingen, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

7 § Kan det antagas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig sekretessbestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av viss myndighet, skall handling som avses med sådan föreskrift så snart det kan ske förses med anteckning enligt första stycket. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

Att begäran om utlämnande i fall som avses i andra stycket genast skall hänskjutas till behörig myndighet framgår av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

8 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. Om ej annat följer av andra – fjärde styckena föres sådan talan hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av allmän underrätt och rör det handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, föres talan mot beslutet hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende föres hos högsta domstolen. Vid talan mot allmän domstols beslut äger bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär motsvarande tillämpning.

Första och andra styckena gäller ej för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen föreskrives i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

9 § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få taga del av handling får talan föras genom besvär. Sådan talan föres i samma ordning som gäller i fråga om besvär enligt 8 §. Har beslutet meddelats av statlig myndighet föres dock talan av annan statlig myndighet genom besvär hos regeringen.

Första stycket gäller ej för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket gäller den bestämmelsen.

I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

14 kap. Ansvar för brott mot tysnadsplikt genom meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift m. m.

1 § Att oriktigt utlämnande eller tillhandahållande av allmän handling kan medföra ansvar, även om handlingen har utlämnats eller tillhandahållits för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift, följer av 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen.

Att oriktigt offentliggörande av allmän handling kan medföra ansvar, även om det sker i skrift som avses i första stycket, följer av 7 kap. 5 § 2 tryckfrihetsförordningen.

2 § Om någon på sätt som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen med uppsåt åsidosätter tystnadsplikt, får han fällas till ansvar därför endast om tystnadsplikten följer av

1. förordnande enligt 10 kap. 7 § tredje stycket andra meningen regeringsformen
2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 9 § radioansvarighetslagen (1966:756)
3. denna lag och avser uppgift som är sekretessbelagd enligt eller med stöd av någon av följande bestämmelser:

3 kap.: 1 § såvitt det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för rikets säkerhet eller för annan allvarlig skada för riket

4 kap.: 1 § såvitt uppgiften finns hos riksbanken

6 kap.: 1 § såvitt uppgiften gäller telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare
2–4 §§

8 kap.: 1 §
2 § såvitt uppgiften ej hänför sig till ärende om frihetsberövande
4 § såvitt uppgiften ej hänför sig till ärende om omhändertagande för vård
5 §
6 §
9 § såvitt uppgiften ej hänför sig till ärende om disciplinärt förfarande mot elev eller om skiljande av elev från vidare studier
10 § första stycket
11 § första och andra styckena

12 § andra stycket
13 §
14 § första stycket
16§ första stycket såvitt uppgiften gäller registrerads förhållanden
16 § andra stycket
20 § såvitt det kan antagas att röjande av uppgiften skulle innebära fara för någons personliga säkerhet

9 kap.: 1 § första stycket första meningen
3 §
4 § första stycket 2
4 § fjärde stycket såvitt uppgiften är av det slag som anges i 4 § första stycket 2
5 § första stycket 2
6 § första stycket
6 § andra stycket såvitt uppgiften hänför sig till affärsmässig utlåningsverksamhet
7 §
9–11 §§
13 §

10 kap.: 1 § första stycket såvitt uppgiften finns i handling på vilken i 56 § 4 mom. taxeringslagen (1956:623) är tillämplig
3 § såvitt uppgiften är av det slag som nyss sagts
6 § såvitt uppgiften är av det slag som nyss sagts
8 §
10 § första och andra styckena
11 §
12 § såvitt uppgiften gäller den rättsliga angelägenhet som ärendet avser
13 § såvitt uppgiften ej hänför sig till ärende om ekonomiskt bistånd åt enskild

11 kap.: 1 §

12 kap.: 5 §
11 §

4. förbehåll enligt 2 kap. 10 §, 11 §, 12 § fjärde stycket, 13 § andra stycket eller 15 § denna lag,

5. 8 kap. 4 § första stycket tredje meningen rättegångsbalken,

6. förordnande enligt 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken,

7. 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.

8. 7 kap. 2 § kyrkolagen.

3 § I enlighet med vad som föreskrives i 7 kap. 5 § 3 tryckfrihetsförordningen skall såsom otillåtet offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. nämnda förordning svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i 2 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

2. Genom denna lag upphäves lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar samt lagen (1976:428) om bemyndigande att meddela föreskrifter om tystnadsplikt vid konsumentverket.

3. Innehåller den nya lagen hänvisning till viss lagstiftning och har denna lagstiftning trätt i stället för äldre lagstiftning, skall hänvisningen avse även den äldre lagstiftningen.

4. Förbehåll som myndighet enligt äldre bestämmelser har meddelat vid utlämnande av allmän handling skall fortfarande gälla.

5. Utan hinder av 10 kap. 8 § andra stycket får myndighet lämna ut sekretessbelagd uppgift till annan myndighet enligt vad som föreskrives i förordning, som har beslutats före den nya lagens ikraftträdande.

6. Skyldighet att förse allmän handling med anteckning enligt 13 kap. 7 § andra stycket gäller icke i fråga om handling som har inkommit eller upprättats före den nya lagens ikraftträdande.

7. Sekretess gäller för uppgift som har tillförts registret rörande vissa alkoholbrott m. m. Sekretessen gäller dock ej för uppgift som behövs för forskningsändamål, om det kan antagas att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften rör. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Bestämmelserna i 2 kap. 7 § och 10 § äger ej tillämpning på sekretess enligt denna punkt.

8. Sekretess enligt 8 kap. 4 § gäller i ärende angående rätt för enskild att inköpa alkoholhaltiga drycker.

9. Har i författning, som har tillkommit genom beslut av Kungl. Maj:t ensam eller regeringen eller av förvaltningsmyndighet eller kommun, meddelats särskild föreskrift om förbud att röja eller utnyttja vad någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, får regeringen upphäva eller ändra föreskriften, om upphävandet eller ändringen innebär att sådan tystnadsplikt icke längre föreskrives i den särskilda bestämmelsen. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att enligt vad nu har sagts upphäva eller ändra sådan föreskrift om den har meddelats av förvaltningsmyndigheten eller kommunen.

10. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i den nya lagen, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2 Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrives i fråga om rättegångsbalken

dels att 5 kap. 1, 4 och 5 §§, 8 kap. 4 och 6–8 §§, 23 kap. 14 §, 36 kap. 5 §, 37 kap. 5 §, 38 kap. 8 §, 39 kap. 5 § samt 40 kap. 7 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas tre nya paragrafer, 23 kap. 12 a §, 36 kap. 6 a § och 38 kap. 9 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

5 KAP.

1 §[1]

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det antagas, att vid förhandling *skall förekomma något, som är stötande för anständigheten och sedligheten, eller att till följd av offentligheten något kan uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt för främmande makt, äge rätten förordna, att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar. Förordnande, som nu sagts, må ock meddelas, om anledning förekommer, att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas.*

I mål om ansvar för utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada i anledning av sådant brott må rätten förordna, att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om rätten finner att offentligheten skulle vara till men för enskild. Förhandling, som under

Föreslagen lydelse

Kan det antagas att vid förhandling *kommer att förebringas uppgift, för vilken vid domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1978:000), må rätten förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. I fråga om annan uppgift än sådan, för vilken vid domstolen gäller sekretess enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 14 eller 15 §, 10 kap. 17 eller 18 § eller, i vad gäller domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, 6 kap. 1 § eller 10 kap. 19 §, allt sekretesslagen, må dock sådant förordnande meddelas endast om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes.*

I annat fall än som avses i andra stycket må rätten förordna att förhör med vittne eller sakkunnig eller med part under sanningsförsäkran skall hållas inom stängda dörrar, om förhöret rör förhållande om vilket den hörde har i författning föreskriven tystnadsplikt och det bedömes vara av synnerlig vikt att ej genom förhöret

[1] Senaste lydelse 1975:240.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

förundersökning i brottmål äger rum vid domstol, skall hållas inom stängda dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen. I brottmål skall, när skäl äro därtill, förhandling som angår personundersökning, sinnesundersökning eller annan utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt, äga rum inom stängda dörrar.

något uppenbaras som av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse bör undandragas offentlighet.

Förhör med den som är under femton år eller lider av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan rubbning av själsverksamheten må hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

4 §

Rätten äge förordna, att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar icke får uppenbaras.

Har med stöd av 1 § andra eller tredje stycket förhandling hållits inom stängda dörrar, äge rätten förordna att vad som förekommit vid förhandlingen icke får uppenbaras. Sådant förordnande medför ingen begränsning i rätten att taga del av allmän handling.

5 §

Överläggning till dom eller beslut skall hållas inom stängda dörrar, om rätten ej finner det kunna ske offentligt. Hålles överläggning inom stängda dörrar, må, utom rättens ledamöter, närvara endast sådan rättens tjänsteman, som har att taga befattning med målet. När särskilda skäl äro därtill, må rätten medgiva även annan att närvara vid sådan överläggning.

Avkunnande av dom eller beslut skall ske offentligt. *Har förhandling hållits inom stängda dörrar, må ock dom eller beslut avkunnas inom stängda dörrar.*

Avkunnande av dom eller beslut skall ske offentligt. *I den mån sekretess som avses i sekretesslagen (1978:000) gäller vid domstolen för uppgift i domen eller beslutet skall dock avkunnandet ske inom stängda dörrar.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

8 KAP.

4 §[2]

Vid utövande av sin verksamhet skall advokat redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttaga god advokatsed.	Vid utövande av sin verksamhet skall advokat redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttaga god advokatsed. *Om tystnadsplikt för advokat vid allmän advokatbyrå föreskrives i 10 kap. 11 § sekretesslagen (1978:000). Annan advokat är skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han erfar i sin yrkesutövning.*

Verksamhet som advokat må icke bedrivas under form av aktiebolag. Ej heller må sådan verksamhet bedrivas i bolag med annan än advokat, med mindre advokatsamfundets styrelse medgiver undantag.

Det åligger advokat att hålla penningmedel och andra tillgångar, som tillhöra hans huvudmän, skilda från vad honom tillhör.

6 §[3]

Tillsyn över advokatväsendet utövas av advokatsamfundets styrelse; den har att tillse, att advokat såväl vid utförande av talan inför domstol som i sin övriga verksamhet fyller de plikter, som åvilar honom. Advokat vare skyldig att lämna styrelsen de uppgifter, som erfordras för denna tillsyn.

Justitiekanslern äge att hos styrelsen eller, i den mån så bestämts i stadgarna, hos annat samfundets organ påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller ej längre är behörig att vara advokat.	Justitiekanslern äge att hos styrelsen eller, i den mån så bestämts i stadgarna, hos annat samfundets organ påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller ej längre är behörig att vara advokat. *Vad nu sagts äger dock ej tillämpning i fråga om angivelse till åtal enligt 7 § sjätte stycket.*

7 §[4]

Advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som eljest förfar oredligt, skall uteslutas ur advokatsamfundet. Äro omständigheterna mildrande, må i stället varning tilldelas honom.

Åsidosätter eljest advokat de plikter, som åvila honom som advokat, må varning eller erinran meddelas honom. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må han uteslutas ur samfundet.

[2] Senaste lydelse 1963:149.

[3] Senaste lydelse 1963:149.

[4] Senaste lydelse 1963:149.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

Fråga om uteslutning som nu sagts, varning eller erinran prövas av samfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ.

Upphör advokat att vara svensk medborgare eller inträder beträffande honom sådan omständighet, att han enligt 2 § andra eller tredje stycket icke må antagas till ledamot av samfundet, vare han skyldig att genast utträda; gör han det ej, förordne styrelsen om hans uteslutning. Samma lag vare, om advokat flyttar ur riket och styrelsen ej medgiver, att han må kvarstå såsom ledamot av samfundet.

I beslut, varigenom någon uteslutits ur samfundet, må förordnas, att beslutet genast skall gå i verkställighet.

	För brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket tredje punkten må åtal väckas endast efter angivelse av samfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ. Åklagare är justitiekanslern.

8 §[5]

Har inträde i advokatsamfundet vägrats någon eller har någon uteslutits därur, må han föra talan mot beslutet. Då det organ inom samfundet, som äger vidtaga åtgärd enligt 7 §, meddelat beslut i fråga som där avses, må talan mot beslutet föras av justitiekanslern.	Har inträde i advokatsamfundet vägrats någon eller har någon uteslutits därur, må han föra talan mot beslutet. Då det organ inom samfundet, som äger vidtaga åtgärd enligt 7 §, meddelat beslut i *annan* fråga som där avses *än angivelse till åtal enligt sjätte stycket,* må talan mot beslutet föras av justitiekanslern.

Talan skall föras genom besvär till högsta domstolen.

23 KAP.

	12 a §
	Äger till följd av sekretesslagen (1978:000) eller bestämmelse som avses där den som höres ej röja uppgift, må rätten med motsvarande tillämpning av 36 kap. 5 och 6 a §§ på undersökningsledarens begäran förordna om undantag från skyldigheten att hemlighålla uppgiften.

[5] Senaste lydelse 1963:149.

Nuvarande lydelse

14 §

Undersökningsledaren äge inhämta yttrande av sakkunnig. Finnes redan under förundersökningen sakkunnig böra utses av rätten, äge undersökningsledaren framställa begäran därom. Han äge ock hos rätten begära föreläggande, att skriftligt bevis skall företes eller föremål tillhandahållas för besiktning.

36 KAP.

5 §[6]

Ej må någon höras som vittne angående något, som han enligt lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla, med mindre den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Ej heller eljest må advokat, läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska, *kurator vid familjerådgivningsbyrå, som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet,* eller deras biträden höras angående något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed

[6] Senaste lydelse 1975:670.

Föreslagen lydelse

14 §

Undersökningsledaren äge inhämta yttrande av sakkunnig. *Skall myndighet enligt lag avgiva yttrande under förundersökningen, må därvid uppgifter lämnas utan hinder av föreskrifterna i sekretesslagen (1978:000) eller bestämmelse som avses där.* Finnes redan under förundersökning en sakkunnig böra utses av rätten, äge undersökningsledaren framställa begäran därom. Han äge ock hos rätten begära föreläggande, att skriftligt bevis skall företes eller föremål tillhandahållas för besiktning. *Rätten må på undersökningsledarens begäran förordna att handling som avses i 38 kap. 8 § första stycket skall tillhandahållas vid förundersökningen.*

36 KAP.

5 §

Den som till följd av 3 kap. 1 eller 2 § eller 4 kap. 1 § sekretesslagen (1978:000) eller bestämmelse som avses där ej äger lämna uppgift må, i fall där uppgiften är av synnerlig betydelse för intresse, som föranlett sekretessen, ej höras som vittne därom utan regeringens tillstånd.

Den som till följd av 8 kap. 1 eller 5 § eller 10 kap. 8 eller 11 § sekretesslagen (1978:000) ej äger lämna uppgift må ej höras som vittne därom. Ej heller eljest må advokat, *medlare, som avses i lagen (1973:650) om medling mellan samlevande,* läkare, tandläkare, barnmorska, sjuksköterska eller deras biträden höras angående

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.	något, som på grund av denna deras ställning förtrotts dem eller de i samband därmed erfarit, med mindre det är i lag medgivet eller den, till vilkens förmån tystnadsplikten gäller, samtycker därtill.

Rättegångsombud, biträde eller försvarare må ej höras som vittne om vad för uppdragets fullgörande förtrotts honom, med mindre parten medgiver, att det må yppas.

Utan hinder av vad i andra eller tredje stycket sägs vare annan än försvarare skyldig att avgiva utsaga i mål angående brott, för vilket icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan är särskilt stadgat. Präst inom annat trossamfund än svenska kyrkan eller den som i sådant samfund intager motsvarande ställning må icke höras som vittne om något, som han vid hemligt skriftermål eller under därmed jämförliga förhållanden erfarit.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 a §
	Den som i annat fall än i 5 och 6 §§ sägs till följd av sekretesslagen (1978:000) eller bestämmelse som avses där ej äger röja uppgift må ej höras som vittne därom, med mindre särskild anledning förekommer att uppgiften lämnas. Rätten inhämte yttrande från den myndighet, till vilken den som åberopas såsom vittne är knuten, om ej särskilda skäl föranleda till annat.

37 KAP.

5 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Beträffande förhör med part under sanningsförsäkran skall i övrigt vad i 36 kap. 5 *och* 6 §§, 7 § första stycket samt 15–18 §§ är stadgat om vittnesförhör äga motsvarande tillämpning.	Beträffande förhör med part under sanningsförsäkran skall i övrigt vad i 36 kap. 5–6 *a* §§, 7 § första stycket samt 15–18 §§ är stadgat om vittnesförhör äga motsvarande tillämpning.

38 KAP.

8 §

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Om tillhandahållande av allmän handling, som förvaras hos stats- eller	*Om allmän handling eller annan handling som tillhör myndighet kan*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
kommunalmyndighet, gälle vad därom är stadgat. Hava eljest avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.	*antagas äga betydelse som bevis, äge rätten förordna att handlingen skall tillhandahållas.* *Första stycket gäller ej* *1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 3 kap. 1 eller 2 § eller 4 kap. 1 § sekretesslagen (1978:000) eller bestämmelse som avses där, om uppgiften är av synnerlig betydelse för intresse, som föranlett sekretessen, med mindre regeringen givit sitt tillstånd därtill;* *2. handling vars innehåll är sådant, att någon som haft befattning med handlingen ej enligt 36 kap. 5 § andra, tredje eller fjärde stycket eller 37 kap. 5 § må höras därom;* *3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer; samt* *4. handling som innehåller annan uppgift än som avses i 1–3 och för vilken gäller sekretess till följd av sekretesslagen eller bestämmelse som avses där, med mindre särskild anledning förekommer.* *Kan det antagas att handling innehåller uppgift som avses i andra stycket, inhämte rätten, innan förordnande meddelas, yttrande från den myndighet som förvarar handlingen, om ej särskilda skäl föranleda till annat.*

9 §

(jfr 8 § andra meningen)	*Hava avvikande bestämmelser meddelats om skyldighet att förete skriftlig handling, vare de gällande.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

39 KAP.

5 §

Innehar någon föremål, som lämpligen kan flyttas till rätten och som kan antagas äga betydelse som bevis, vare han skyldig att tillhandahålla det för syn; sådan skyldighet åligge dock ej i brottmål den misstänkte eller den som till honom står i sådant förhållande, som avses i 36 kap. 3 §. Stadgandet i 36 kap. 6 § om vittnes rätt att vägra att yttra sig äge motsvarande tillämpning i fråga om rätt för part eller annan att vägra att tillhandahålla föremål för syn. Om skyldighet att förete skriftlig handling för syn gälle vad i 38 kap. 2 § är stadgat.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Vad i 38 kap. 3–*8* §§ är stadgat äge motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.	Vad i 38 kap. 3–*9* §§ är stadgat äge motsvarande tillämpning beträffande föremål eller skriftlig handling, som skall tillhandahållas för syn.

40 KAP.

7 §

Om utlåtande av myndighet, tjänsteman eller annan, som är satt att tillhandagå med yttrande, gälle vad därom är stadgat eller eljest är vedertaget.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	Uppkommer fråga om att i utlåtande, som avses i första stycket, lämna uppgift som omfattas av sekretess till följd av sekretesslagen (1978:000) eller bestämmelser som avses där, äge rätten förordna om undantag från sekretessen, om rätten enligt 38 kap. 8 § ägt förordna om tillhandahållande av handling som innehåller sådan uppgift. Skall myndighet eller annan enligt lag avgiva utlåtandet, må dock uppgift som nu sagts lämnas utan sådant förordnande.

Annan sakkunnig skall, om ej rätten förordnar annat, avgiva skriftligt utlåtande. Rätten skall förelägga honom viss tid, inom vilken utlåtandet skall avgivas.

Utlåtande skall angiva de skäl och omständigheter, på vilka det däri givna omdömet är grundat.

Sedan utlåtande inkommit till rätten, skall det hållas tillgängligt för parterna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979. Genom denna lag upphäves lagen (1947:630) om inskränkning av offentligheten vid domstol beträffande allmänna handlingar.

3 Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrives att 20 kap. 3 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 KAP.	
3 §[7]	
Yppar någon *vad* han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.	*Röjer* någon *uppgift, som* han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.
Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter.	Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. *I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

[7] Senaste lydelse 1975:667.

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttrandena över departementspromemorian (Ds Ju 1977:1 och 11) Handlingssekretess och tystnadsplikt

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian (Ds Ju 1977:1 och 11) avgetts av regeringsrätten, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), bostadsdomstolen, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, fideikommissnämnden, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, datainspektionen, datalagstiftningskommittén (Ju 1976:05), styrelsen för internationell utveckling (SIDA), biståndsutbildningsnämnden, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, värnpliktsverket, försvarets forskningsanstalt, försvarets radioanstalt, krigsarkivet, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, flygtekniska försöksanstalten, totalförsvarets upplysningsnämnd, vapenfrinämnden, värnpliktsnämnden, socialstyrelsen, psykiatriska nämnden, styrelserna för allmänna pensionsfonden, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar, statens trafiksäkerhetsverk, sjöfartsverket, sjömansnämnden, luftfartsverket, buss- och taxivärderingsnämnden, statens geotekniska institut, kammarkollegiet, statskontoret, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket, riksskatteverket, nämnden för samhällsinformation, statens avtalsverk, statens personalnämnd, statens ansvarsnämnd, riksarkivet, naturhistoriska riksmuseet, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, centrala studiestödsnämnden, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, skogsstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, miljödatanämnden, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, patent- och registreringsverket, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, importkontoret för u-landsprodukter, granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, statens invandrarverk, utlänningslagkommittén (A 1975:04), bostadsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, nämnden för statens gruvegendom, statens vattenfallsverk, statens kärnkraftsinspektion, statens provningsanstalt, statens skeppsprovningsanstalt, domänverket, förenade fabriksverken, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus samt Göteborgs

och Bohus län.

Vidare har yttranden avgetts av justiticombudsmannen Lundvik (JO), fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, riksdagens revisorer, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polischefer, Sveriges advokatsamfund, Sveriges läkarförbund, Svenska läkaresällskapet, Sveriges psykologförbund, Sveriges veterinärförbund, Sveriges direktreklamförening, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund (de fem sistnämnda har avgett ett gemensamt yttrande som i det fortsatta redovisas som yttrande av Sveriges industriförbund m. fl.), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund (de tre sistnämnda har tillsammans avgett ett gemensamt yttrande som i det fortsatta redovisas som yttrande av Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer), Svenska försäkringsbolags riksförbund, Allmänhetens pressombudsman, Pressens opinionsnämnd, Sveriges Radio AB, Tidningarnas Telegrambyrå AB (TT), Pressens samarbetsnämnd som företrädare för Publicistklubben, Svenska journalistförbundet och Svenska tidningsutgivareföreningen, Sveriges författarförbund, Svenska naturskyddsföreningen, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges allmänna patientförening och AB Svensk Bilprovning.

Yttranden har dessutom kommit in från Sveriges lantbruksuniversitet, Aktiebolaget Statens anläggningsprovning, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten Aktiebolag och Svenska allmänflygföreningen.

Följande remissinstanser har till sina remissyttranden fogat yttranden,

kammarkollegiet av advokatfiskalen Leif Gillenius,

riksskatteverket av kyrkobokföringsinspektörerna i Västerås stift, i Luleå stifts norra inspektionsområde och i Stockholms stift,

universitets- och högskoleämbetet av rektorsämbetet vid Lunds universitet, av juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, av medicinska fakulteterna vid universiteten i Uppsala och Lund och av rektorsämbetet och medicinska fakulteten vid karolinska institutet samt

Sveriges domareförbund av några enskilda ledamöter i förbundets remissutskott. Sistnämnda yttrande redovisas i det fortsatta som Domareförbundets PM.

Vidare har länsstyrelserna bifogat yttranden av bl. a. kommuner, kommunala nämnder och organ enligt följande.

Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden av kommunfullmäktige i Nynäshamns kommun, kommunstyrelserna i Sigtuna, Sollentuna, Stockholms och Södertälje kommuner samt polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt. Vidare har länsstyrelsen till sitt yttrande fogat ett yttrande av

skattechefen i länet. Kommunstyrelsen i Stockholms kommun har såsom sitt yttrande åberopat en av borgarrådsberedningen antagen promemoria vari bl. a. hänvisas till yttranden avgivna av industriverksstyrelsen, sociala centralnämnden och stadsjuristen i kommunen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har bifogat yttranden av kommunstyrelserna i Linköpings kommun och stadsjuristen i Norrköpings kommun. Länsstyrelsen har vidare bifogat yttrande av socialkonsulenterna i länet. Kommunstyrelsen i Linköpings kommun har delvis såsom sitt yttrande åberopat yttrande av sociala centralnämnden i kommunen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har bifogat yttranden av kommunfullmäktige i Värnamo kommun med därtill fogade yttranden av hälsovårdsnämnden och sociala centralnämnden i kommunen samt av kommunstyrelserna i Eksjö och Jönköpings kommuner. Länsstyrelsen har vidare bifogat yttrande av socialkonsulenterna i länet. Kommunstyrelsen i Jönköpings kommun har i sitt remissyttrande åberopat yttrande av sociala centralnämnden i kommunen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttrande av kommunstyrelsen i Malmö kommun. Kommunstyrelsen i Malmö kommun har såsom eget yttrande åberopat utlåtande avgivet av kanslichefen i kommunen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bifogat yttranden av kommunstyrelserna i Göteborgs, Härryda och Uddevalla kommuner. Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun har bifogat yttranden av sociala centralnämnden, allmänna skolstyrelsen, sjukvårdsstyrelsen och stadskansliet i kommunen samt har såsom eget yttrande åberopat det av stadskansliet avgivna utlåtandet. Kommunstyrelsen i Härryda kommun har som sitt yttrande åberopat yttranden av sociala centralnämnden och skolstyrelsen i kommunen.

2 Allmänna synpunkter på förslaget

2.1 Inledning

Promemorian har allmänt sett fått ett positivt mottagande. Det stora flertalet remissinstanser som kommer med allmänna omdömen om förslaget godtar detta helt eller i stort sett. Några remissinstanser är emellertid starkt kritiska mot förslaget.

Till de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget hör *JK, RÅ, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, kriminalvårdsstyrelsen, ungdomsfängelsenämnden, datainspektionen, datalagstiftningskommittén, ÖB, försvarets materielverk, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, totalförsvarets upplysningsnämnd, socialstyrelsen, psykiatriska nämnden, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, sjöfartsverket, luftfartsverket, kammarkollegiet, statskontoret, SCB,*

DAFA, bankinspektionen, riksrevisionsverket, statens personalnämnd, riksarkivet, skolöverstyrelsen, medicinska fakulteten vid Uppsala universitet, karolinska institutet, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, marknadsdomstolen, konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, statens planverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, statens kärnkraftsinspektion, statens skeppsprovningsanstalt, domänverket, förenade fabriksverken, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings och *Malmöhus län* samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, fullmäktige i riksbanken, riksdagens revisorer, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges industriförbund m. fl., TCO, SACO/SR, Sveriges advokatsamfund, Sveriges psykologförbund, LRF, Allmänhetens pressombudsman, Pressens opinionsnämnd, Sveriges Radio, TT* och *Sveriges författarförbund.*

Bland de nu nämnda remissinstanserna finns emellertid åtskilliga som beklagar att förslaget till sekretesslag blivit svåröverskådligt och som förordar att förslaget arbetas om i förenklande syfte. Till dessa hör *Svea hovrätt, kammarrätten i Sundsvall, förenade fabriksverken, två länsstyrelser, Svenska kommunförbundet, SACO/SR* och *TT.*

Flera remissinstanser tillstyrker förslaget med hänvisning till sitt eget verksamhetsområde eller tillstyrker det eller lämnar det utan erinran utan närmare kommentarer. Bland dessa remissinstanser återfinns *bostadsdomstolen, kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, biståndsutbildningsnämnden, fortifikationsförvaltningen, statens geotekniska institut, statens jordbruksnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, importkontoret för u-landsprodukter, nämnden för statens gruvegendom, statens vattenfallsverk, statens provningsanstalt, kommunstyrelsen i Uddevalla kommun, Sveriges veterinärförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Sveriges allmänna patientförening.*

En i stort sett positiv attityd till förslaget redovisas också av *riksskatteverket* och *näringsfrihetsombudsmannen.*

En kritisk inställning till förslaget intar *regeringsrätten, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, statens järnvägar, universitets- och högskoleämbetet, de juridiska fakulteterna vid Uppsala, Lunds* och *Stockholms universitet, generaltullstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, JO, Sveriges domareförbund* och *Pressens samarbetsnämnd.* Kritiken går i allmänhet ut på att förslaget är svårtillgängligt och att dess konsekvenser inte är tillräckligt klarlagda.

Av de remissinstanser som är kritiska mot förslaget är det emellertid endast *kammarrätten i Göteborg, universitets- och högskoleämbetet, de juridiska fakulteterna, JO* och *Sveriges domareförbund* som avstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

2.2 Positiva remissvar

Enligt *JK* innebär förslaget ett realiserande av tanken på en samordning av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt. JK har själv tidigt uttalat sympati för denna tanke men har av naturliga skäl haft svårt att bilda sig en klar uppfattning om huruvida den skulle kunna realiseras och i så fall hur resultatet skulle se ut. Det förslag som nu föreligger visar enligt JK:s mening att en samordning är möjlig och ger klara fördelar. Men det är också uppenbart att samordningen medför problem. Mest väsentligt är kanske att lagen blir så omfattande. JK anser emellertid att fördelarna av att få en samlad reglering inom två varandra så närliggande ämnesområden är stora. JK tillstyrker därför förslaget att sammanföra reglerna i en lag. Just omfattningen av förslaget och materialets svårtillgänglighet – detta gäller även för en någorlunda erfaren jurist – kommer säkert att framhållas av många remissinstanser. När det gäller omfattningen måste man emellertid enligt JK:s mening hålla i minnet att den föreslagna lagen ersätter lagstiftning som nu är spridd på många ställen. Den omständigheten att bestämmelserna nu samlas på ett ställe ger lätt ett intryck av att regleringen ökats i omfattning, något som knappast torde vara fallet. Att den föreslagna lagen är svårtillgänglig kan inte förnekas. Efter att själv ha sysslat med lagstiftning på sekretessområdet har JK emellertid fått den uppfattningen att det är mycket svårt att skapa något enkelt på detta område. Den närmast till hands liggande lösningen skulle naturligtvis vara att minska detaljeringsgraden, dvs. att i stor utsträckning röra sig med generella regler gällande stora områden. Enligt JK:s mening är detta lagtekniskt fullt möjligt, men priset blir ofrånkomligen minskad offentlighet. JK fortsätter:

Det är givetvis svårt att bedöma om det remitterade förslaget är mer eller mindre offentlighetsvänligt än gällande rätt och kommittéförslagen. Som framhålls i promemorian tar man ibland avstånd från förslagen i ena riktningen, ibland i den andra. Min egen bedömning är att promemorians förslag inför sekretess i väsentligt större utsträckning än både OSK:s förslag – som jag känner bäst – och TK:s. En bidragande orsak härtill synes vara sammanfogningen av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt. En annan orsak är säkert att man frångått OSK:s system med dubbla sekretesstider. Det resonemang som förs på s. 140 är nämligen enligt min mening inte hållbart. Framför allt synes man emellertid i promemorian ha fallit undan för krav som vid remissbehandlingen framförts från resp. fackmyndighet, krav som i och för sig har goda skäl för sig men som sedda i ett större perspektiv ändå bort avvisas.

Som ett sammanfattande omdöme om förslaget anför JK att det är mycket ambitiöst och att i synnerhet den allmänna motiveringen är mycket välskriven. I specialmotiveringen saknar JK ofta mer klarläggande uttalanden bl. a. i frågor där man avviker från lösningar som OSK lagt ner stor möda på att motivera. På några få punkter är förslaget enligt JK:s mening verklighetsfrämmande men de korrigeringar som behövs är totalt sett inte

mer omfattande än att de kan göras under ärendets fortsatta beredning. JK tillstyrker därför att förslaget läggs till grund för en proposition.

RÅ erinrar om att han i likhet med flera andra remissinstanser, som yttrade sig över TK:s betänkande, förordade att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt borde sammanföras i en lag. Såväl departementschefen som riksdagen har sedermera uttalat önskemål om en samordning i både tekniskt och sakligt hänseende av den blivande lagstiftningen om handlingssekretess och den muntliga sekretessen för offentliga funktionärer. Lösningen med en gemensam lag har enligt RÅ lett till att ett stort antal bestämmelser tillkommit utöver dem som återfinns i OSK:s och TK:s lagförslag. Vid bedömandet av förslaget måste beaktas att den materia som ligger till grund för den nya sekretesslagen är invecklad och svårbemästrad. Som ett generellt omdöme uttalar RÅ att förslaget efter den överarbetning som remissbehandlingen ger anledning till synes ägnat att kunna läggas till grund för lagstiftning i ämnet. Vid överarbetningen bör eftersträvas att göra lagstiftningen enklare och mer överskådlig.

Svea hovrätt uttalar inledningsvis att promemorieförslaget i huvudsak är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. På förslaget kan dock anläggas åtskilliga synpunkter främst av praktisk och lagteknisk natur. Hovrätten föreslår också att vissa principiellt viktiga frågor övervägs ytterligare vid lagstiftningsärendets fortsatta behandling. Hovrätten konstaterar att begränsningar i yttrandefriheten och handlingsoffentligheten får ske endast för vissa angivna ändamål. Sekretessen får inte bli mer vittgående än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. För att tillgodose dessa krav har den föreslagna sekretesslagen utformats på ett detaljerat och uttömmande sätt. Lagstiftningen riktar sig till ett mycket stort antal anställda i offentlig verksamhet med skiftande förutsättningar att hantera sekretessregler. Personalkategorier som inte alls har till uppgift att syssla med frågor rörande lagtillämpning kommer att ställas inför ömtåliga och svåra bedömningsfrågor. Dessa förhållanden ställer enligt hovrätten krav på sekretessbestämmelsernas utformning. Lagen måste vara så enkel, lättläst, klar och redig som möjligt. De krav som sålunda måste ställas på en uttömmande sekretessreglering kan enligt hovrätten synas vara mostridiga. I sammanhanget måste dock bemärkas att en lagstiftning, vars tillämpning ligger i händerna på så många, inte kommer att få annat innehåll än det som lagens tillämpare ger den. Med en vidlyftig och svårtillgänglig lagstiftning finns risk för att den enskilde tjänstemannen i en känsla av osäkerhet om rättsläget hellre låter bli att lämna ut en uppgift än riskerar att göra en felaktig bedömning. Risk finns också att uppgifter som rätteligen bör hållas hemliga kommer att lämnas ut i oförstånd, om reglerna görs alltför invecklade. Av det sagda följer enligt hovrättens mening att det även med grundlagsstadgandena i RF och TF som utgångspunkt är en ytterst angelägen sak att sekretessreglerna blir så enkla och klara som möjligt och att strävandena i denna

riktning måste tillåtas gå ut över kravet på den tekniska fulländningen. Hovrätten anser att synpunkter av detta slag inte har ägnats tillräcklig uppmärksamhet vid utformningen av promemorieförslaget. Förslaget har många fördelar när det gäller den tekniska utformningen men denna har enligt hovrätten skett på bekostnad av lagens tillämpbarhet. Hovrätten anser sig inte ha tillfälle att lämna något allmänt recept på hur man skall åstadkomma en förbättring på denna punkt. Rent språkligt synes dock förenklingar kunna göras. De synpunkter som hovrätten framför på förslagets enskildheter tar i många fall också sikte på förändringar i denna riktning.

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* visar erfarenheten att det är utomordentligt svårt att utarbeta bestämmelser om handlingssekretess och tystnadsplikt som tillfredsställer de krav som ställs från skilda håll. Det förslag som den remitterade departementspromemorian innehåller är resultatet av stor omsorg och grundlighet, djupa insikter inte minst i tryckfrihetsrätt och en avsevärd lagteknisk skicklighet. Förslaget präglas också av en stark känsla för värdet i informations- och yttrandefriheterna. På det hela taget är förslaget enligt hovrätten, även om det knappast kan betecknas som lättillgängligt, väl ägnat att läggas till grund för proposition. Icke desto mindre inbjuder förslaget till diskussion på åtskilliga punkter. En ytterligare bearbetning behövs. Hovrätten anser det synnerligen angeläget att förslaget därefter remitteras till lagrådet för granskning.

Genom en gemensam lag som reglerar handlinssekretessen och tystnadsplikten skapas enligt *kammarrätten i Sundsvall* ökade förutsättningar att åstadkomma den samordning av reglerna som är nödvändig. För rättstilllämpningen är också en sammanföring till en lag förenad med uppenbara fördelar. Som framhållits i promemorian är det självfallet lättare för dem som skall tillämpa sekretessregleringen, om denna i sina huvuddelar finns i en lag och om regleringen i stor utsträckning är densamma vare sig fråga är om att lämna ut handlingar eller att lämna ut uppgifter i annan form. Kammarrätten ansluter sig alltså i och för sig till förslaget att sammanföra handlingssekretessen och tystnadsplikten till gemensam reglering i en och samma lag. Vid sin genomgång av promemorieförslaget har kammarrätten inte heller funnit att rättstekniska hinder föreligger mot en sammanföring. Kammarrätten framhåller också att förslaget till sekretesslag i sakligt hänseende är förenat med påtagliga förtjänster och präglas av betydande juridiskt skarpsinne. Även om kammarrätten alltså har en positiv grundinställning finner kammarrätten emellertid att lagförslaget ger anledning till allvarlig kritik. Denna kritik hänför sig i första hand till det förhållandet att den föreslagna lagstiftningen i betydelsefulla delar framstår som komplicerad och svår att överblicka. Kammarrätten fortsätter:

I och för sig är det oundvikligt att en reglering av sekretessfrågorna inom hela den allmänna verksamheten blir omfattande och därmed invecklad. Mot

denna bakgrund är det, som framhållits under remissbehandlingen av tidigare förslag, särskilt angeläget att alla möjligheter att göra regleringen överskådlig och klar tas tillvara. Detta gäller i all synnerhet som den skall tillämpas av en mycket stor grupp tjänstemän av vitt skilda kategorier och därjämte ofta under tidspress. Kammarrättens genomgång av den föreslagna regleringen har emellertid givit anledning att starkt ifrågasätta om den uppfyller de krav på överskådlighet och klarhet som måste uppställas. Det kan enligt kammarrättens mening hävdas att en tillämpning av regleringen kommer att medföra betydande komplikationer inte bara för tjänstemän i allmänhet utan också för tjänstemän på mer kvalificerad nivå. Allvarligt är självfallet också om en lagstiftning på ett i vårt samhälle så betydelsefullt område framstår som så svårtillgänglig att den enskildes möjligheter att bevaka sin rätt försvåras.

I motiveringen till förslagen förutsätts visserligen att ett genomförande av dem skall följas av en omfattande utbildning och information i sekretessfrågor. Dessutom förutsätts att anvisningar av olika slag skall komplettera lagtexten. Enligt kammarrättens mening kan sådana åtgärder emellertid inte i tillräcklig grad bota de brister i överskådlighet och klarhet som vidlåder den föreslagna regleringen. Det är att antaga att en betydande osäkerhet vid handläggning av sekretessfrågor kommer att kvarstå även om utbildning och anvisningar ges stor omfattning och ägnas ett betydande intresse.

Kammarrätten är sålunda i och för sig av uppfattningen att den föreslagna regleringen inte utan en ytterligare genomarbetning bör läggas till grund för lagstiftning. Kammarrätten är medveten om att det i lagstiftningsfrågans nuvarande läge kan vara förenat med svårigheter att genomföra en tidskrävande genomarbetning. Även om möjligheterna är begränsade måste emellertid strävan under det fortsatta lagstiftningsarbetet vara att i skilda hänseenden göra regleringen mer enhetlig och överblickbar.

De i departementspromemorian framförda argumenten för en samordning av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt i en gemensam lag finner *domstolsverket* övertygande. Något hinder mot att redan nu genomföra en gemensam lagstiftning kan inte anses föreligga. Den i förslaget valda lösningen till samordning mellan reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt genom ett enhetligt sekretessbegrepp som anknyter till den skyddade uppgiften som sådan oberoende av om den finns dokumenterad i en allmän handling eller inte erbjuder enligt domstolsverket otvivelaktigt betydande fördelar vad gäller möjligheten att konstruera en överskådlig och tydlig lag. Liknande synpunkter anförs av *ungdomsfängelsenämnden, riksförsäkringsverket, televerket, kammarkollegiet, statens personalnämnd, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, kommerskollegium, marknadsdomstolen, konsumentverket, arbetarskyddsstyrelsen, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, Sveriges geologiska undersökning, statens skeppsprovningsanstalt, riksdagens revisorer, kommunstyrelserna i Stockholms* och *Eksjö kommuner* samt *Sveriges advokatsamfund.*

Kriminalvårdsstyrelsen finner att promemorieförslaget i huvudsak är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Enligt styrelsens uppfattning kan emellertid vissa invändningar göras beträffande den tekniska lösningen som

gör lagen svårläst och därmed svårtillämpad. Särskilt framträdande är behovet av beskrivande lagtext i fråga om de grundläggande bestämmelserna. Oavsett myndigheternas skyldighet att, som förslaget erinrar om, informera sin personal om gällande regler, måste enligt styrelsens uppfattning en lagstiftning som bl. a. rör så för den enskilde betydelsefulla frågor som skyddet för den personliga integriteten kunna förstås av en bredare allmänhet än, tillspetsat, centralmyndigheternas jurister.

Datainspektionen erinrar om uttalandet i promemorian (s. 192) att regleringen i hög grad vinner i klarhet och överskådlighet, om den byggs upp på grundval av ett enhetligt sekretessbegrepp som i princip endast anknyter till den skyddade uppgiftens innehåll. Detta uttalande är enligt datainspektionens mening riktigt, men inspektionen framhåller samtidigt att den föreslagna lagens innebörd av undantagslagstiftning från tre i grundlag fastslagna, delvis svårförenliga principer, medför att tolkning och tillämpning inte kan bli någon okomplicerad uppgift. Som ett allmänt omdöme om förslaget uttalar datainspektionen, att det är till fördel att sammanfatta reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt i en gemensam sekretesslag. Förslagets uppläggning och disposition synes också ha avvägts väl. Datainspektionen har vid några tillfällen till statsmakterna anmält behov av utvidgad sekretess. Om departementsförslaget antas, undanröjs en hel del av de brister som uppkommit genom den datorisering som skett. Inspektionen finner dock anledning att erinra om att ett sekretesskydd inte alltid är liktydigt med integritetsskydd. Den ökade sekretessbeläggning som kommer att ske genom utveckling av sekundär sekretess bör inte få tas till anledning att tillåta en allt för ökad insamling och lagring av känsliga data om medborgarna. Ett allmänt intryck är enligt datainspektionen att förslaget totalt sett inte innebär en ökad sekretessbeläggning. En närmare granskning visar emellertid att förslaget medför betydande minskning av tystnadsplikten medan handlingssekretessen i väsentlig mån utökas. Datainspektionen har inte funnit anledning att i detalj diskutera ändringarna men vill varna för att balansen mellan offentlighet och sekretess kan förskjutas till men för den allmänna informationen. Datainspektionen ställer sig allmänt positiv till förslaget men erinrar om att långt ifrån alla problem löses. Som angivits i promemorian återstår ett omfattande arbete med alla följdförfattningar. Inspektionen förutskickar att betydande svårigheter kan uppkomma beträffande dem i vissa fall.

Datalagstiftningskommittén erinrar om att den föreslagna sekretessregleringen har utformats mot bakgrund av flera delvis motstående önskemål och strävanden. Det har t. ex. varit ett uttalat önskemål att handlingssekretess (som, sett från den enskilde tjänstemannens synpunkt, å ena sidan innebär undantag från en *skyldighet* enligt offentlighetsprincipen) regleras gemensamt med tystnadsplikt (som å andra sidan innebär undantag från en *rättighet* enligt yttrandefrihetsprincipen). Strävan har vidare varit att förtyd-

liga regleringen men samtidigt göra den mer flexibel i fråga om sekretessreglernas räckvidd och avfattning. Detta har enligt kommittén fört med sig att den föreslagna nya sekretesslagen, även om den totalt sett innebär en avsevärd förbättring, liksom den nu gällande kan bli svårtillämpad, inte minst i fråga om ADB-lagrad information. Det finns därför risk för att ett av de problem som nämnts i anslutning till nu gällande sekretesslag, nämligen att tjänstemän på grund av svårigheter att avgöra om sekretess föreligger eller inte för säkerhets skull håller inne också med uppgifter som egentligen inte omfattas av sekretess, i viss utsträckning kan komma att kvarstå. Kommittén ifrågasätter inte att det nu remitterade förslaget, med de förutsättningar som getts, innebär den bästa lösning som kan åstadkommas. – Kommittén påpekar att de särskilda problem som uppkommer vid tillämpningen av sekretessreglerna på ADB-lagrad information inte tagits upp till allmän behandling i promemorian men berörts i vissa särskilda sammanhang. S. k. massuttag berörs t. ex. i samband med övervägandena rörande skadebedömningen vid utlämnande av uppgift. Rent allmänt kan sägas att förslaget att låta sekretessen avse uppgift "av visst slag" bör kunna minska de hittillsvarande tillämpningsproblemen. Det torde bl. a. i viss utsträckning bli möjligt att åstadkomma en maskinell sekretessbedömning, i första hand när sekretessen är absolut men kanske även i övrigt. Kommittén konstaterar att förslaget innebär att det sekretesskyddade området allmänt sett minskar. Minskningen hänför sig enligt kommittén i huvudsak till tystnadspliktsområdet. Området för handlingssekretessen torde däremot närmast öka. Även om förändringen i detta avseende är liten, påverkar den ändå balansen mellan offentlighet och sekretess på så sätt att allmänhetens tillgång till den information som finns lagrad hos myndigheterna minskar. Samtidigt går en av kommitténs utredningsuppgifter ut på att – till främjande av den allmänna upplysningens och den informerade debattens sak – förbättra sådan tillgång. Kommittén anser det inte uteslutet att den i en senare etapp av sitt utredningsarbete kan få anledning att närmare överväga den nu föreslagna avvägningen.

ÖB noterar att man under departementsbehandlingen kommit fram till att lagstiftningen rörande handlingssekretess och tystnadsplikt i hög grad skulle vinna i klarhet och överskådlighet, om det byggs upp ett enhetligt sekretessbegrepp som i princip anknyter endast till den skyddade uppgiftens innehåll utan hänsyn till formen för dess ev. röjande, dvs. om reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt arbetas samman i en enda lag. ÖB anser dessa vara ett riktigt grepp och är positiv till det sätt på vilket lagen byggts upp. De synpunkter ÖB tidigare har anfört i yttrandet över LAH och LOFT har i huvudsak beaktats i promemorieförslaget. ÖB förklarar att han med hänsyn till de intressen han har att företräda inte har någon erinran mot de grundläggande bestämmelserna i förslagets 1 och 2 kap.

För den praktiska tillämpningen av reglerna om handlingssekretess och

tystnadsplikt är det enligt *försvarets materielverk* avgjort en fördel, om dessa regler bringas att principiellt överensstämma med varandra. Det måste också ses som en fördel, att det stora antal tystnadspliktsföreskrifter som nu finns kan ersättas av de i sekretesslagen koncentrerade bestämmelserna. Materielverket konstaterar emellertid att många av dess tjänstemän, särskilt de i chefsställning, kommer att få beröring, förutom med försvarssekretess, med ett flertal av de övriga föreslagna föreskrifterna. Som exempel härpå nämns föreskrifter rörande Sveriges förbindelser med annan stat, inspektion, kontroll,brottsbeivrande, upphandling, personalvård, arbetarskydd, personaladministration, leverantörers affärs- och driftförhållanden m. m. Påståendet i promemorian att flertalet befattningshavare endast behöver tillämpa ett mindre antal bestämmelser i den föreslagna sekretesslagen har därför sin begränsning för materielverkets del.

Civilförsvarsstyrelsen anser att metoden med ett enhetligt sekretessbegrepp på ett enklare och klarare sätt än tidigare förslag löser de lagtekniska problem som finns på sekretessområdet. Regleringen blir härigenom mera överskådlig och lättillämpad. Promemorieförslaget ger möjlighet till sekretess inom de områden som civilförsvarsstyrelsen i egenskap av central förvaltningsmyndighet för civilförsvaret har att bevaka utom vad gäller uppgifter om civilförsvarspliktigas enskilda förhållanden. Styrelsen föreslår en ändring på denna punkt (se under 8 kap. 12 §).

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar som i princip tillstyrker promemorieförslaget understryker vikten av att sekretessen i största möjliga utsträckning regleras uttömmande i själva sekretesslagen. De negativa konsekvenser som blir en följd av denna ordning – främst att texten blir relativt omfattande – väger enligt nämndens mening mindre tungt än de fördelar som uppnås genom att lagen ger en så långt möjligt entydig bild av vad som är gällande rätt. Nämnden anser att det är positivt att offentlighet framstår som huvudregel och att sekretess endast tillämpas, om det medför viss skada att en uppgift publiceras. Samordningen av reglerna om den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar och den offentlige funktionärens rätt att lämna ut uppgifter är nödvändig, om sekretesslagstiftningen skall framstå som meningsfull både för allmänheten och tjänstemannen. Förslaget tillgodoser därvid synpunkter som nämnden framförde i sitt yttrande över LAH. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation berör särskilt beredskapsnämndens verksamhetsområde. Nämnden anser att de föreslagna formuleringarna, som i princip överensstämmer med nuvarande lagstiftning, täcker det begränsade område som beredskapsnämnden kan ha anledning att sekretessbelägga (sekretess främst med hänsyn till totalförsvarets planläggning i övrigt och förhållanden till annan stat). Nämnden noterar därvid att det ankommer på vederbörande myndighet att i varje särskilt fall avgöra huruvida en handling bör sekretessbeläggas eller inte. Det innebär i sak för

nämndens del ingen förändring beträffande handläggningen av ärenden av denna art.

Totalförsvarets upplysningsnämnd finner det ändamålsenligt att koppla ihop handlingssekretess och tystnadsplikt och att i huvudsak sammanföra sekretessreglerna i en författning. I ett så omfattande lagkomplex som det ifrågavarande är svårigheterna stora att uppnå överskådlighet och enkelhet i lagtexten. Det föreliggande förslaget har enligt nämnden inte helt lyckats med detta. Alltjämt torde det finnas betydande svårigheter att orientera sig i textmaterialet och att tolka bestämmelserna. Från de intressen nämnden har att företräda tillstyrks emellertid förslaget.

Socialstyrelsen anser att tillståndet på sekretessområdet alltsedan 1974 års RF varit mycket otillfredsställande med tanke på de allvarliga luckor som föreligger beträffande tystnadsplikten inom viktiga områden. Enligt styrelsen är det därför nödvändigt att lagstiftningen med det snaraste bringas att motsvara de behov av skydd för känslig information som gör sig gällande. Dessutom måste de allmänna tystnadspliktsreglerna samordnas med reglerna om begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Socialstyrelsen erinrar om att den redan i yttrandet över TK:s betänkande framförde åsikten att det är naturligt att reglera tystnadsplikten och handlingssekretessen i en enda lag. Styrelsen tillstyrker därför i princip förslaget till en för bägge områdena gemensam lag.

Psykiatriska nämnden anser att promemorieförslaget är ändamålsenligt disponerat och att stor möda har ägnats åt att genom de enskilda bestämmelserna möta alla upptänkliga fall. Nämnden tillstyrker i princip förslaget men konstaterar att åtskilliga bestämmelser inte är så enkla och lättillämpade som är nödvändigt även om de i och för sig är logiskt uppbyggda. Lagen skall tillämpas av alla offentliga funktionärer, av vilka endast ett fåtal har juridisk utbildning eller erfarenhet. Bara inom sjukvården rör det sig om ett stort antal personalkategorier med mycket skiftande förutsättningar att hantera sekretessreglerna. Nämnden anser det därför påkallat med en allmän översyn av förslagets invecklade juridiska terminologi och systematik. Enligt nämnden bör det som från teoretisk synpunkt kan framstå som det riktigaste vika till förmån för regler som är lättillgängliga och relativt enkla att tillämpa.

Promemorieförslaget är med sitt flerfaldiga syfte enligt *postverket* betydligt mera omfattande än nu gällande sekretesslag. Lagförslaget är också mera svåröverskådligt och svårtillämpat än den nuvarande sekretessregleringen. Den valda tekniken har emellertid ändå sådana fördelar att den föreslagna utformningen i stort sett kan tillstyrkas av postverket. Omfattande tillämpningsanvisningar till ledning för de anställda förutsätts emellertid.

Sjöfartsverket, som inte funnit anledning att närmare granska den föreslagna lagstiftningens allmänna delar, uttalar att det måste anses vara en stor fördel att nuvarande sekretesslag och de många spridda reglerna om tystnadsplikt ersätts med en enda sekretesslag. Endast enstaka stadganden i

det omfattande lagförslaget berör direkt sjöfartsverket. Mot utformningen av dessa stadganden har verket ingen erinran.

Statskontoret förklarar sig inte ha någon erinran mot innehållet i departementspromemorian. Den tekniska lösningen att reglera såväl handlingssekretess som tystnadsplikt med en gemensam lag förefaller att innebära en väsentlig rationalisering som underlättar en strikt tillämpning av sekretesslagstiftningen och därmed på sikt skyddar offentlighetsprincipen. Den redaktionella omgrupperingen av det sekretessbelagda materialet i katalogdelen fr. o. m. 3 kap. förenklar dessutom sökandet i lagen. Man letar sig lättare fram till ett aktuellt problem med hjälp av kapitelrubrikerna m. m. De allmänna föreskrifterna i sekretesslagens 1 och 2 kap. är emellertid enligt statskontorets mening inte lika lättillgängliga som katalogdelen. Förklaringen härtill är givetvis det abstraktare innehållet i de två första kapitlen och kopplingen till TF.

SCB uttrycker sin tillfredsställelse över det framlagda förslaget. Generellt uppvisar detta enligt byrån påtagliga förbättringar jämfört med de förslag som SCB tidigare yttrat sig över. Den tekniska lösningen med en gemensam lag för handlingssekretess och den muntliga sekretessen för offentliga funktionärer är tilltalande. Även lagförslagets tillgänglighet och lätthanterlighet framhålls av SCB. I fråga om de förslag som berör SCB konstaterar verket att de ligger nära den sekretessreglering som SCB eftersträvar och tidigare gett uttryck åt. SCB tillstyrker således förslaget i huvudsak.

I och med departementspromemorian har, konstaterar *DAFA*, steget tagits fullt ut mot en samordning av reglerna om tystnadsplikt och handlingssekretess. Det är uppgiften såsom sådan som är föremål för sekretessregleringen. Omvägen via handlingen behöver inte tas. Denna renodling av skyddsföremålet underlättar inte bara tillämpningen av sekretessreglerna vad avser gränsdragning mellan handlingssekretess och tystnadsplikt utan också sekretessregleringens tillämpning på ADB-lagrad information, något som DAFA också påpekade i sitt remissvar över LAH. Av naturliga skäl medför en gemensam reglering av två så omfattande områden som handlingssekretess och tystnadsplikt att lagtexten blir tämligen diger. På vissa håll, kanske främst i 2 kap., skulle enligt DAFA en redaktionell överarbetning av textmassan underlätta tillämpningen av reglerna. Erforderlig kunskap om sekretessreglernas innebörd kan sannolikt bibringas de tjänstemän som har att tillämpa lagen av varje enskild myndighet. Eftersom lagstiftningen också skall tolkas av den enskilde och berör hans grundlagsfästa rättighet att få insyn i offentlig förvaltning, är det emellertid enligt DAFA:s mening av än större vikt att reglerna utformas så lättfattligt som möjligt.

Den åtskillnad som hittillsvarande lagstiftning gjort mellan förbud mot utlämning av handling å ena sidan och förbud mot yppande i annan form å den andra sidan har enligt *bankinspektionen* inneburit svårigheter i den

praktiska tillämpningen. Ett skäl härtill är att graden av sekretess och sekretessgrunderna har varit olika. Bakgrunden har varit å ena sidan den grundläggande principen om offentlighet för allmänna handlingar och å andra sidan yttrandefrihetsprincipen. Någon reellt saklig grund för att skilja mellan handlingssekretess och tystnadsplikt torde emellertid inte föreligga. Den samordning som skett i det nu föreliggande förslaget synes därför enligt bankinspektionen i och för sig vara lämplig från systematisk utgångspunkt. Inspektionen tillstyrker förslaget i princip. En ofrånkomlig nackdel med den använda lagstiftningsmetoden är emellertid att lagtexten blir omfattande med påföljd att översiktligheten blir lidande. En annan nackdel är, framhåller bankinspektionen, att promemorieförfattarna i en i och för sig vällovlig strävan att trots allt begränsa materialet och främja översiktligheten föreslagit för flera områden gemensamma schablonmässiga lösningar, som inte tar tillräcklig hänsyn till förhållandena inom de områden som behandlas. Så har blivit fallet med bankinspektionens område. De bestämmelser som föreslås för detta område kan därför inte utan en genomgripande omarbetning läggas till grund för lagstiftning.

Riksrevisionsverket anmärker att det reformarbete som på senare år bedrivits inom offentlighets- och sekretesslagstiftningen har varit av stor betydelse för verksamheten inom verkets förvaltningsområde. Verket har under arbetets gång avgivit yttranden över bl. a. LAH och LOFT. Det nu remitterade förslaget framstår i väsentliga hänseenden som en ny produkt. Verket har emellertid inte haft möjlighet att vid remissbehandlingen behandla alla de enskildheter som främst är av betydelse för direkt angivna verksamheter men indirekt kan ha betydelse också för revisionen. Verket har följaktligen i huvudsak koncentrerat sitt yttrande till de punkter som synes särskilt betydelsefulla för verket i dess roll som central förvaltningsmyndighet som direkt berörs av förslaget. Senast i sitt yttrande över TK:s betänkande föreslog riksrevisionsverket att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt skulle samordnas i ett lagkomplex. Det nu framlagda förslaget visar enligt verket att hithörande samordningsproblem till övervägande del kunnat bemästrats. Riksrevisonsverket har därför inga erinringar mot att kommande lagstiftning till sin allmänna uppläggning baseras på det föreliggande förslaget.

Riksarkivet ansluter sig till promemorians argumentation för att sammanföra handlingssekretess och tystnadsplikt till en gemensam lag. Riksarkivet finner inte heller skäl till invändningar mot den gjorda dispositionen. Särskilt värdefullt finner verket det vara att de positiva bestämmelser, bl. a. om registrering och ordnande av handlingar och om myndigheternas informationsskyldighet, som införts i LAH, också tagits med i promemorieförslaget. Rätten att ta del av allmän handling framstår fortfarande som det viktigaste medlet till insyn i den offentliga förvaltningen. Att sekretessbestämmelser och tystnadsplikt kunnat systematiseras i en enhetligt utformad lag innebär

enligt riksarkivet dock inte att lagen framstår som enkel att tillämpa. Den anknytning till olika förvaltningsområden som den nuvarande lagstiftningen ger saknar i stort sett motsvarighet i promemorieförslaget. Detta är utan tvivel ägnat att komplicera bedömningen av utlämningsfrågorna.

Skolöverstyrelsen, som tillstyrker förslaget i princip, anser att förslaget innebär väsentliga förbättringar för skolväsendets del och att en godtagbar avvägning mellan offentlighet och sekretess sker, om förslaget genomförs. Systematiken i bestämmelserna torde också vara ägnad att underlätta den praktiska tillämpningen av dessa.

Medicinska fakulteten vid Uppsala universitet finner det tillfredsställande att man företagit en översyn på sekretesslagstiftningens område som syftar till enhetliga regler för handlingssekretess och tystnadsplikt. Att ersätta 1937 års sekretesslag och det stora antalet bestämmelser som i dag reglerar tystnadsplikten för offentliga funktionärer med en enda sekretesslag och att göra denna enkel och lättöverskådlig är en angelägen men svår uppgift. Enligt fakultetens mening bör en ytterligare bearbetning ske av förslaget rörande sjukvårdssekretessen. Därvid bör man eftersträva att uppnå överensstämmelser mellan reglerna inom hälso- och sjukvården samt socialvården.

Handlingssekretess och tystnadsplikt berör enligt *karolinska institutet* centrala funktioner inom hälso- och sjukvården: patientens relationer till läkare och annan sjukvårdspersonal, journalskrivning och journalutlämning, kontakter mellan myndigheter i medicinska ärenden, förtroendeförhållande kontra myndighetsutövning, etc. Lagstiftningen på området har länge varit bristfällig och i övrigt omodern, komplicerad och svåröverskådlig. Institutet hälsar därför förslaget till ny sekretesslag med tillfredsställelse och noterar särskilt att regleringen av såväl handlingssekretess som tystnadsplikt kunnat sammanföras i ett relativt lättöverskådligt och tekniskt enkelt lagförslag. Förslaget innebär alltså enligt institutets uppfattning en samtidig förbättring och förenkling av den nuvarande lagstiftningen. Även om det sekretesskyddade området allmänt minskat i jämförelse med gällande rätt, innebär förslaget att skyddet för den enskildes integritet stärks på flera punkter. Sammanfattningsvis finner institutet förslaget till ny sekretesslag innebära en klar förenkling och förbättring av lagstiftningen på ett mycket komplext och svåröverskådligt område. Institutet efterlyser dock motsvarande reglering av sekretessen inom enskild sjukvård och ifrågasätter distinktionen i sekretessnivå mellan s. k. förtroendefall och övriga fall inom hälso- och sjukvården.

Lantbruksstyrelsen uttrycker sin tillfredsställelse över förslagets grundtanke att samordna reglerna om tystnadsplikt för offentliga funktionärer med bestämmelserna om sekretess för allmänna handlingar. I viss utsträckning kan sägas att man genom en sådan ordning återställer den balans som rubbades år 1975, då den nya RF trädde i kraft och medförde förbud mot oreglerade tystnadsplikter. Detta förbud drabbade bl. a. den tystnadsplikt som tidigare – utan direkt författningsstöd – ansågs gälla för innehållet i

sekretessbelagda handlingar. Lantbruksstyrelsen tillstyrker alltså att reglerna om tystnadsplikt och om sekretess för allmänna handlingar samordnas. En sådan samordning leder helt logiskt till att sekretessen grundas på uppgifternas innehåll och inte på om de råkar ha materialiserats i en handling eller inte. Lantbruksstyrelsen har vidare ingen erinran mot lagens allmänna uppbyggnad. Det nu behandlade rättsområdet är omfattande och komplicerat, och att åstadkomma klara och lättfattliga regler för alla tänkbara situationer är utomordentligt svårt. Förslaget är enligt lantbruksstyrelsens mening förtjänstfullt, och regleringen enligt sekretesslagen innebär rent allmänt en betydande förbättring jämfört med nuläget. Trots detta måste styrelsen konstatera att lagen i vissa delar kan bli svår att tillämpa. Detta gäller särskilt en del paragrafer i de båda första kapitlen. Det förefaller nödvändigt att förslaget i den delen ses över så att lagtexten kan göras mera lättillgänglig. Även med en sådan översyn torde den nya lagen komma att ställa ganska stora krav på myndigheterna i fråga om information till anställda och andra berörda.

Patent- och registreringsverket konstaterar att den nu föreslagna utformningen av sekretesslagstiftningen syftar bl. a. till förenklade bestämmelser och en klarare systematik. Även om dessa mål i viss mån får sägas ha uppnåtts, är det enligt verket dock slående hur komplicerat resultatet blivit av mer än 15 års lagstiftningsarbete på detta område. Detta synes emellertid av allt att döma vara det pris som får betalas för en fungerande offentlighetsprincip i förvaltningen. Verket vill inte heller förneka att sammanförandet av bestämmelserna om handlingssekretess och tystnadsplikt innebär ett framsteg och bör underlätta den framtida tillämpningen. Enligt verket bör det också finnas goda utsikter att den föreslagna lagstiftningen efter hand skall åstadkomma en bättre överskådlighet på området och att såväl tjänstemän, företrädare för massmedia och allmänheten skall kunna därur hämta praktisk vägledning i bedömningen av uppkommande sekretessfrågor.

Förslaget i departementspromemorian är enligt *arbetsmarknadsstyrelsen* väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Författarna har i ett och samma lagförslag reglerat hela det mycket besväriga frågekomplexet rörande handlingssekretess, tystnadsplikt och meddelarfrihet och lyckats väl med detta. Beskrivningen av den personkrets som är skyldig att ställa sig lagstiftningen till efterrättelse är godtagbar. Tekniken att binda sekretessen vid uppgiften och inte vid bäraren-handlingen är ett gott grepp. Avvägningen handlingssekretess-tystnadsplikt å ena sidan samt meddelarfrihet å andra sidan synes rimlig. Det är också bra att sekretessen såväl *mellan* myndigheter som *inom* myndighet lagfästs. Lagtekniskt har konstruktionen enligt styrelsen stora fördelar jämfört med gällande reglering.

En gemensam lag som reglerar handlingssekretess och tystnadsplikt blir enligt *statens planverk* på grund av föreskrifternas natur komplex och svåröverskådlig. Trots detta finner verket övervägande skäl tala för att

lagstiftningen i detta fall ges en utformning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. Lagstiftningens brister i överskådlighet kompenseras på ett från rättssäkerhetssynpunkt förtjänstfullt sätt genom att samtliga sekretessbestämmelser samlas i en lag. Det förhållandet att de myndigheter som berörs av förslaget endast har att tillämpa lagen inom respektive myndighets verksamhetsområde talar också för att svåröverskådligheten kan accepteras.

På de skäl som anförts i promemorian biträder *statens industriverk* förslaget att regler om handlingssekretess, om tystnadsplikt för offentliga funktionärer och om undantag från den s. k. meddelarfriheten skall samarbetas i en enda lag och att sekretessen skall gälla den uppgift varom är fråga oavsett om denna finns dokumenterad i allmän handling eller inte. Det är från flera synpunkter värdefullt att ett enhetligt sekretessbegrepp skapas bl. a. därför att det är ägnat att undanröja den osäkerhet som länge rått framför allt beträffande de med tystnadsplikten sammanhängande frågorna. En klar fördel är också att den samordnade lagen reglerar vad som i sekretesshänseende skall gälla mellan myndigheter och inom en myndighet. Sammantaget innebär förslaget till sekretess enligt industriverkets mening betydande förenklingar och förbättringar. Detta kommer att underlätta för alla berörda att nå fram till riktiga beslut och överväganden. Reglerna är å andra sidan enligt verket i sig invecklade och svåröverskådliga. Detta kommer att försvåra för den enskilde offentlige funktionären att rätt bedöma hur han skall förfara i ett givet läge. Som framhålls i promemorian krävs därför betydande utbildningsinsatser från det allmännas sida.

Statens kärnkraftsinspektion ser som en viktig uppgift att medverka till att ge allmänheten en allsidig upplysning om kärnkraftens säkerhetsfrågor. Det är angeläget att den information inspektionen får i dessa frågor kan föras vidare med minsta möjliga inskränkningar. Detta önskemål har hittills inte stått i motsatsställning till uppgiftslämnarnas krav på sekretess. Frågan om handlingssekretessen ställs på sin spets först då en begäran om utlämnande vägras. Detta har ännu inte förekommit hos inspektionen. Mot den föreslagna sammanfogningen av handlingssekretess och tystnadsplikt till det gemensamma begreppet sekretess har inspektionen ingen vägande erinran. Behovet av tystnadsplikt synes bli uppfyllt genom de föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 1–3 §§. Med reservation för anmärkningar mot vissa enskildheter i förslaget anför inspektionen att den föreslagna nya lagen såvitt inspektionen kan bedöma utgör en ändamålsenlig reglering av de ofta svåra avvägningarna mellan offentlighet och sekretess.

Domänverket konstaterar med tillfredsställelse att man i promemorian föreslagit att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt sammanförs i en enda lag. Verket, som begränsat sin granskning av promemorian till sådana frågor som berör verkets verksamhetsområde, har inte funnit anledning till någon allvarligare erinran mot de ställningstaganden som gjorts

i promemorian. Verket har haft tillfälle att ta del av de synpunkter, som framförts av förenade fabriksverken i dess remissyttrande, och vill stödja de synpunkter beträffande den kommersiella sekretessen som där framförs liksom de avslutningsvis på anförda skäl framförda önskemålen om anvisningar rörande den praktiska tillämpningen av den nya sekretesslagen.

Också *förenade fabriksverken* uttalar sin tillfredsställelse över att man i promemorian föreslagit att handlingssekretess och tystnadsplikt i såväl formellt som sakligt hänseende reglerats i en enda lag. Fabriksverken delar också den i promemorian uttalade uppfattningen om fördelarna med ett sådant integrerat regelsystem. Avsevärda förenklingar och förbättringar har åstadkommits genom detta system. Vidare har svårigheterna med t. ex. det stora antalet s. k. oreglerade tystnadsplikter undanröjts. Fabriksverken har dock funnit att den nya sekretesslagen, främst till följd av den komplicerade integrationen av de båda regelsystemen, är mer svårtillämpad än den nu gällande sekretesslagstiftningen. De befattningshavare på ofta mycket olika ansvarsnivåer som i praktiken skall tillämpa den nya sekretesslagen måste på ett betydligt mer ingående sätt än vad som f. n. är fallet beträffande gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess vara väl insatta inte bara i den nya sekretesslagen utan också i exempelvis RF, TF samt BrB.

Beträffande den tekniska utformningen av förslaget måste enligt *kommunstyrelsen i Sollentuna kommun* konstateras att man har valt en elegant lösning för att eliminera det samordningsproblem som sekretesslagstiftningen varit behäftad med under lång tid tillbaka. Den offentlige funktionären kan här komma att få tillgång till ett samlat regelverk i vilket han med säkerhet vet att han kan återfinna den tillämpliga bestämmelsen inom det nu aktuella området. Den osäkerhet som många tidigare känt inför problemställningar på sekretessområdet har just orsakats av den stora mängd författningar som varit i tillämpning.

Kommunstyrelsen i Södertälje kommun anför att gällande rätt innehåller strängare regler i fråga om utlämnande av hemlig handling än för muntligt utlämnande av motsvarande uppgift. Lagförslaget innebär en angelägen samordning av dessa bestämmelser. Kommunstyrelsen understryker därför för sin del starkt värdet av denna samordning. De erinringar som kan riktas mot förslaget bör ge ledning för fortsatta utredningar på vissa delavsnitt men bör inte få försena genomförandet av den föreslagna lagstiftningen. Förslaget har nämligen stora fördelar och synes i allt väsentligt kunna läggas till grund för lagstiftning.

De skäl som anförts i promemorian för en reglering i gemensam lag av såväl handlingssekretess som tystnadsplikt väger enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* tungt. Inte minst från rättstillämpningssynpunkt synes en samlad sekretessreglering vara att föredra. Det föreliggande förslaget ansluter sig i sin allmänna uppläggning nära till LAH. De särskilda sekretessreglerna i de föreslagna 3–11 kap. har härigenom blivit ganska lättlästa, medan bestäm-

melserna i framför allt 2 kap. är något svåröverskådliga. Länsstyrelsen finner det oaktat att förslaget kan läggas till grund för lagstiftning. Förslaget skulle enligt länsstyrelsens mening ha vunnit i överskådlighet, om de principer som uppbär förslaget klarare kommit till uttryck i det inledande kapitlet. Länsstyrelsen syftar här framför allt på frågor rörande sekretessens räckvidd och spridning. Sålunda hade, anser länsstyrelsen, bestämmelserna i 1 kap. 5 § bort utformas på ett sätt som tydligare anger att de utgör undantag från huvudregeln att en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte "följer med", om uppgiften lämnas ut till en annan myndighet. Ett stort antal av de materiella sekretessreglerna hänvisar till bestämmelserna i 2 kap. 6 §. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte bestämmelserna i klarhetens intresse bör utformas efter en annan teknik, varigenom det i varje aktuell paragraf direkt och positivt anges att utlämnande till annan myndighet endast får ske med stöd av lag resp. – i förekommande fall – förordning.

Stadsjuristen i Norrköpings kommun tillstyrker lösningen med en gemensam lag för handlingssekretess och tystnadsplikt. Styrelsen anser det emellertid angeläget att ytterligare förbättringar görs i det fortsatta lagstiftningsarbetet, så att det blir lättare att orientera sig i lagen.

Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att väsentliga fördelar uppnås genom den föreslagna lagstiftningen. Länsstyrelsen pekar därvid främst på att det för offentliga funktionärer torde vara lättare att få grepp om sekretessregleringen om denna är densamma vare sig det är fråga om att lämna ut en allmän handling eller att lämna ut muntliga uppgifter. Ett genomförande av förslaget är således ägnat att undanröja nuvarande osäkerhet beträffande kopplingen mellan gällande regler om handlingssekretess och tystnadsplikt. Den inskränkning av området för tystnadsplikt som förslaget innebär är enligt länsstyrelsens mening väl anpassad till RF:s regler om möjligheten att begränsa yttrandefriheten.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anmärker att den tidigare yttrat sig över såväl TK:s som OSK:s betänkande och därvid i stora drag ställt sig positiv till de avgivna lagförslagen. Departementspromemorian upptar i enlighet med riksdagens önskemål en gemensam reglering av sekretessen och tystnadsplikten. Förslaget är enligt länsstyrelsens uppfattning teoretiskt väl genomarbetat och motsvarar en högt ställd ambitionsnivå när det gäller att fastställa "rätt" sekretessnivå, om man härmed förstår att sekretessnivån inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Frågan är emellertid, uttalar länsstyrelsen, om inte ambitionsnivån i vissa delar är väl hög. Önskemålet att inte sekretessbelägga mer än vad som är absolut nödvändigt har lett till en bitvis mycket besvärlig lagtext med många hänvisningar. Flertalet av dem som skall tillämpa lagen är inte jurister. En viss risk föreligger enligt länsstyrelsen att resultatet av lagstiftningen blir omvänt mot syftet. På grund av tolkningssvårigheter vågar man nämligen inte lämna ut uppgifter som bör vara offentliga. Särskilt allvarligt är detta när

det gäller handlingssekretessen, eftersom lagen i detta hänseende vänder sig också till den enskilde. Det är hans grundlagsskyddade rätt att ta del av handlingar som regleras. Lagtexten bör vara så utformad att den enskilde har möjlighet att någorlunda klart utläsa vilka handlingar han kan få del av. Länsstyrelsen är väl medveten om svårigheten att tillgodose detta önskemål men vill likväl understryka angelägenheten av att det tillgodoses i bättre utsträckning än som nu är fallet. Länsstyrelsen framhåller i sammanhanget att lagförslaget torde ha vunnit betydligt i klarhet, åtminstone för dem som skall arbeta praktiskt med sekretessfrågorna, om kommentaren i större utsträckning hade tagit upp praktiska exempel och konkreta problem.

Som ett allmänt uttalande över förslaget anför *kommunstyrelsen i Malmö kommun* att den valda lösningen med en gemensam lag för regleringen av tystnadsplikt och handlingssekretess är välfunnen och avgjort att föredra framför det tidigare systemet. I allt väsentligt har styrelsen kunnat ansluta sig till de föreslagna lösningarna. Oaktat detta konstaterar styrelsen att lagtexten i vissa hänseenden är något oklar och lämnar utrymme för viss osäkerhet. En viss oklarhet råder vidare i fråga om vad som skall gälla inom dataområdet. Styrelsen förutskickar emellertid att lagbestämmelserna här framdeles får ytterligare anpassas till den snabba utvecklingen inom området.

Införandet av ett enhetligt sekretessbegrepp för handlingssekretess och tystnadsplikt medför enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* obestridliga fördelar. Mot lagens uppbyggnad har länsstyrelsen i princip ingen erinran. Tystnadsplikterna blir generellt sett mer distinkt utformade och genom att följa handlingssekretessen på ett sätt klarare att tillämpa. Det luddiga "obehörighetsrekvisitet" som nu gäller många tystnadsplikter har dock i viss mån förenklat bedömningen för den enskilde tjänstemannen genom att ge betydligt vidare marginaler. Då frågan om tystnadsplikt inom många områden torde aktualiseras betydligt oftare än frågan om handlingssekretessen är det så mycket angelägnare att den nya lagen blir så klart utformad som den i och för sig besvärliga materian medger. Lagförslaget måste bedömas som komplicerat och det kan ifrågasättas om inte åtminstone på vissa punkter en överarbetning i förenklande syfte är påkallad.

Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun finner det tillfredsställande att lagstiftningen byggs upp med ett enhetligt sekretessbegrepp för handlingssekretess och tystnadsplikt och att reglerna om dessa sammanförs i en enda lag. Lagtexten har enligt styrelsens mening emellertid till stor del blivit mycket komplicerad. Det är en allvarlig anmärkning mot lagförslaget, särskilt som lagen vänder sig till många, som inte har vana vid att läsa lagtext.

De skilda förslag till ny sekretesslagstiftning som lagts fram under snart ett par decenniers utredningsarbete åskådliggör enligt *riksbanksfullmäktige* ett lagstiftarens dilemma. Antingen görs reglerna tämligen allmänna, vilket ger en kortfattad och översiktlig lagstiftning men med risk för tolkningar som kan inskränka på offentlighetsprincipen. Eller görs reglerna mera täckande och

mera nyanserade vilket lätt gör lagstiftningen alltför omfattande och svåröverskådlig. Det nu framlagda promemorieförslaget innebär en förskjutning åt det senare hållet. Riksbanksfullmäktige fortsätter:

Redan lagförslagets omfattning (den grundläggande lagen omfattar 50 tättryckta sidor i betänkandet) gör det svårhanterligt. Därtill kommer att för en enskild myndighet tillämpliga bestämmelser kommer att återfinnas på ett flertal ställen (regler om sekretess för handlingar i riksbanken får sålunda sökas i ett stort antal paragrafer). Den utvecklade systematiken arbetar också med lagtekniska finesser av olika slag. Skaderekvisiten är ibland raka (sekretess föreligger om offentlighet kan antas medföra skada) ibland omvända (sekretess föreligger om offentlighet inte kan antas ske utan skada). Den så kallade generalklausulen om rätt att vidareföra sekretesskyddad information till annan myndighet gäller vissa typer av sekretess men ej andra. Sammantaget kan om det överarbetade lagförslaget sålunda sägas att detta i hög grad är ett lagverk för jurister, specialiserade på området. Detta är att beklaga med hänsyn till att sekretesslagstiftningen ej gäller ett specialområde som behöver behärskas blott av ett fåtal experter. Lagen skall i stället kunna överblickas och tillämpas av i princip varje offentliganställd.

Lagförslagets omfattning och utförlighet kan dock med viss rätt försvaras med att en växande offentlig förvaltning och mera komplicerade förvaltningsärenden med nödvändighet måste medföra också en mera komplicerad sekretesslagstiftning. Men särskilt om – såsom föreslås – tystnadsplikten anknytes till handlingssekretessen kan tillämpningsproblem befaras. I och för sig är naturligtvis överensstämmelse mellan handlingssekretess och tystnadsplikt önskvärd. Den nuvarande bristande kongruensen häremellan leder nämligen ofta till oklarheter och svårförklarliga inadvertenser. Men nuvarande regler om tystnadsplikt har likväl den förtjänsten att de i allmänhet är klara. (Tystnadsplikt gäller ofta helt allmänt "vad som erfarits i tjänsten" eller "vad som erfarits i tjänsten om enskildas förhållanden" eller liknande.) Man jämföre härmed det remitterade lagförslaget där varje tjänsteman förutsättes överblicka alla regler om sekretess och därmed om tystnadsplikt och kunna göra erforderliga bedömningar av förekommande skaderekvisit. Promemorian, som i och för sig observerar dessa svårigheter, avvisar emellertid en vidgad tystnadsplikt och hänvisar till information och utbildning av tjänstemän.

Även med erkännande av lagförslagets systematiska och formella förtjänster må därför, med hänvisning till det sagda, vara tillåtet att för riksbankens del – där under senare år sekretess- och tystnadspliktsfrågor blivit allt flera och alltmer tidskrävande – uttrycka en allmän preferens för användande av mera enkla schabloner; så ofta som möjligt i form av visserligen osköna men entydiga "kataloger" på sekretesskyddade handlingar. Som förslaget nu är utformat kommer det utan tvivel att medföra betydande tillämpningssvårigheter och därmed arbetsbelastning vid myndigheterna.

Riksbanksfullmäktige påpekar slutligen att det inte ankommer på de fullmäktige att mera ingående söka bedöma och på grundval härav ta ställning till förslagets lagtekniska för- och nackdelar. Trots det anförda vill därför riksbanksfullmäktige – om en så ingående reglering som den föreslagna anses önskvärd – inte motsätta sig att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Kommunförbundet delar den i departementspromemorian framförda principiella uppfattningen att tiden nu är mogen att åstadkomma en enhetlig reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt. Även lagtekniskt måste det anses vara förenat med betydande fördelar att ha en gemensam lag som täcker hela detta område. Att förslaget innebär en inte oväsentlig inskränkning av det totala området för tystnadsplikt i allmän verksamhet får anses tillfredsställande liksom också att hela detta svårbemästrade och svåröverskådliga område får en enhetlig utformning. En anknytning av sekretessreglerna till den uppräkning av sekretessgrunderna som görs i grundlagen är enligt kommunförbundet naturlig och önskvärd. Det är också naturligt att man inom varje grupp av bestämmelser gör en uppdelning i görligaste mån efter sakområden med klart inslag av enumeration. Genom den omfattande användningen av skaderekvisit men även i övrigt har emellertid den föreslagna sekretesslagen allmänt sett blivit komplicerad med i många fall svårfattlig lagtext. Problem kan uppstå vid den praktiska tillämpningen och leda till en mindre önskvärd byråkratisering. Det är därför enligt förbundet angeläget att vid den slutliga översynen av detta lagkomplex tillvarata alla möjligheter till förenklingar och förtydliganden.

Landstingsförbundet erinrar om att förbundet i sitt yttrande över TK:s betänkande uttalade sig för en bättre samordning mellan kommitténs förslag och det samtidigt föreliggande förslaget till lag om allmänna handlingar. Detta önskemål, som också kom till uttryck i andra remissyttranden över de två betänkandena, har nu enligt förbundet på ett av allt att döma tillfredsställande sätt tillgodosetts genom att det i den nu framlagda promemorian föreslås en enda sekretesslag, som genom ett enhetligt sekretessbegrepp reglerar både handlingssekretessen och tystnadsplikten. Denna grundläggande lagtekniska lösning är i hög grad ägnad att underlätta tolkning och tillämpning av ett av de mest svårbemästrade rättsområdena, där en oenhetlig reglering hittills berett praktiska svårigheter av ofta ganska stor omfattning. Då därtill det nya förslaget i huvudsak är överskådligt och logiskt disponerat, borde det nu allmänt sett finnas goda förutsättningar för att sekretess- och tystnadspliktsfrågorna skall kunna bli lättare att hantera i fortsättningen. Landstingsförbundet påpekar slutligen att det är angeläget att promemorian samt betänkandet (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg samt promemorian (Ds A 1977:4) Fackliga förtroendemän bedöms i ett sammanhang.

Sveriges industriförbund m. fl. konstaterar att det nuvarande rättsläget inom sekretessområdet, där handlingssekretess och tystnadsplikt regleras var för sig i en rad olika författningar, är svåröverskådligt och i många fall inkonsekvent. Den samordning av de olika reglerna som nu görs och som innebär att det grundläggande begreppet blir den skyddsvärda uppgiften som sådan, anser förbundet vara riktig. Förbundet finner dock anledning att påpeka att även den nu föreslagna lagstiftningen, trots förbättringarna, blir

omfattande och svårtillämpad. Stora krav måste ställas på kännedom hos de enskilda offentliga funktionärerna om lagen, dess innebörd, dess uppbyggnad och dess bakomliggande grundlagsfästa principer. En självständig bedömning av skaderekvisit förutses nämligen, och olika stadganden kan bli tillämpliga på samma ärendetyp beroende på vilka skyddsintressen som i det enskilda fallet skulle kunna trädas för när vid ett uppgiftsyppande.

Allmänt sett kan enligt *TCO* konstateras att lagförslaget bättre än nuvarande system av regler tillgodoser grundlagsbestämmelserna om offentlighetsprincipen att allmänheten har rätt till fri insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. TCO anser att den använda metodiken för en ny sekretesslagstiftning har sina givna fördelar i jämförelse med nuvarande svåröverskådliga system. Sekretesskyddet har också allmänt sett utformats och avvägts klarare i förhållande till offentlighetsintressena. Detta är av betydelse inte bara för de intressen, som skall skyddas, utan också för de många funktionärer i den offentliga verksamheten som har ansvaret för att sekretessreglerna tillämpas riktigt. Det framlagda förslagets huvudprinciper kan därför tillstyrkas från TCO:s sida. Utgångspunkten för det arbete som resulterat i föreliggande förslag till sekretesslag har, konstaterar TCO, varit att sekretessen i största möjliga utsträckning skall regleras uttömmande i själva sekretesslagen. Detta har inneburit att lagtexten blivit mycket omfattande. Som framhålls i promemorian kommer visserligen flertalet funktionärer endast att ha att tillämpa ett fåtal av de föreslagna bestämmelserna, men även på de områden där så blir fallet torde enligt TCO:s uppfattning tillämpningssvårigheter uppkomma. TCO pekar i sammanhanget särskilt på svårigheterna att tillämpa skaderekvisiten.

Om man jämför den föreslagna ordningen med den hittills tillämpade frapperas man enligt *SACO/SR* av hur mycket mer invecklad den förra är och kan inte underlåta att ställa frågan om så behöver vara fallet. SACO/SR fortsätter:

Att ordningen blir mer komplicerad synes emellertid främst bero på att yttrandefriheten blivit grundlagsfäst och att detta fört med sig att man ej längre kan arbeta med oreglerade tystnadsplikter, som härleds ur sakens natur, tjänstens beskaffenhet e. d. Man kan inte ens härleda någon tystnadsplikt beträffande en hemlig handlings innehåll enbart ur det förhållandet att handlingen är sekretessbelagd eller kanske t. o. m. försedd med kvalificerad hemligstämpel. Den omständigheten att den offentliga funktionären som medborgare av grundlagen tillförsäkrats yttrandefrihet gör det omöjligt att nu hindra funktionären från att röja något, som han har erfarit i sin tjänsteutövning, genom att helt enkelt hänvisa till hans allmänna lojalitets- och tjänsteplikt. Yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF begränsas endast genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag. Oreglerade tystnadsplikter är alltså inte längre tänkbara. Det behov som tidigare tillgodosågs genom sådana tystnadsplikter måste nu fyllas av författningsreglerade tystnadsplikter. Om man ser till vad de oreglerade tystnadsplikterna tidigare täckte är det inte förvånande att en författningsreglering som tar över

uppgiften blir både omfattande och förhållandevis invecklad.

Innan 1974 års RF trädde i kraft gällde en oreglerad tystnadsplikt beträffande sekretesskyddad handlings innehåll. För att motsvarande tystnadsplikt nu åter skall inträda fordras en författningsbestämmelse härom. F. n. finns ingen sådan allmän tystnadspliktsbestämmelse utan bara den särskilda bestämmelsen i 41 § sekretesslagen som straffbelägger utlämnande av allmän handling i strid mot föreskrifterna i lagen. Det enklaste sättet att återställa ordningen vore att ersätta denna bestämmelse med en bestämmelse som straffbelade varje form av röjande av innehållet i sekretesskyddad allmän handling, dvs. med en allmän tystnadspliktsbestämmelse. Det skulle emellertid sedan bli mycket svårt att skriva de författningsbestämmelser som härutöver skulle behövas i fråga om offentliga funktionärers tystnadsplikt. En samordning måste under alla förhållanden göras mellan tystnadsplikten beträffande innehållet i sekretesskyddade handlingar och beträffande motsvarande information som är tillgänglig på annat sätt än genom studium av allmänna handlingar, t. ex. information som finns i handlingar som ännu inte är allmänna handlingar utan bara arbetshandlingar, utkast och förslag, eller information som inhämtats muntligen eller genom studium av en plats eller ett föremål. Tystnadsplikten bör rimligen inte vara vare sig mer eller mindre omfattande i det senare än i det förra fallet.

Med hänsyn till det påtagliga behovet av samordning vill det synas, anför SACO/SR fortsättningsvis, som om den lösning som det remitterade förslaget bygger på, nämligen att gemensamma regler skall gälla i fråga om sekretess för allmän handling och sekretess (tystnadsplikt) för information som är tillgänglig på annat sätt än genom allmän handling, är den mest rationella. Det remitterade förslaget får också anses visa att det utan större tekniska svårigheter går att få till stånd den erforderliga samordningen på detta sätt. SACO/SR vill dock inte fördölja att förslaget lagtekniskt sett framstår som mycket utstuderat och att det ställer stora krav på läsaren. Det bör vara möjligt att förenkla lagtexten betydligt utan att därigenom något väsentligt behöver gå förlorat. SACO/SR understryker kraftigt vikten av att allt görs som är möjligt för att lagen skall fylla de krav på enkelhet som måste ställas på en lag som skall tillämpas på hela det offentliga fältet och av offentliga funktionärer av alla kategorier.

Sveriges psykologförbund konstaterar att det remissvar som förbundet tidigare lämnat på OSK:s och TK:s betänkanden har beaktats på ett för förbundet tillfredsställande sätt. Förbundet har därför inte funnit anledning till några mer väsentliga påpekanden i det nya lagförslaget.

LRF tillstyrker i princip den samordning som föreslås av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt men konstaterar samtidigt att lagstiftningen även efter den genomgripande revisionen framstår som omfattande, detaljerad och svår att tillämpa. Detta beror enligt förbundet inte minst på lagstiftningens konstruktion med olika skaderekvisit och skyddsintressen, som skall beaktas i enskilda fall. Lagstiftningens tillämpning ställer krav på god lagkännedom hos tjänstemännen i den offentliga förvaltningen.

Allmänhetens pressombudsman förordar att lagstiftningen utformas enligt

de riktlinjer som föreslås i departementspromemorian. Förslaget har blivit omfångsrikt och detaljerat. Men det utredningsarbete som tidigare utförts på området har visat att mer generella regler inte är tillfyllest. Sådana regler leder enligt pressombudsmannen till ovisshet om gränserna för tystnadsplikten, vilket kan få till följd att tillämpande myndigheter och tjänstemän utsträcker sekretessen mer än avsetts. I stället får man acceptera att reglerna blir omfattande och delvis komplicerade. Den nu föreslagna sekretesslagen kommer också att ersätta ett mycket stort antal lagregler och andra föreskrifter om handlingssekretess och tystnadsplikt. Man bör också hålla i minnet att den offentliga sektorns expansion under senare år med nödvändighet medför att även föreskrifterna om offentlighet och sekretess i statlig och kommunal verksamhet blir omfattande och komplicerade. Det framlagda förslaget har emellertid enligt pressombudsmannens mening den fördelen att olika tillämpande myndigheter som regel endast behöver lära in och beakta begränsade delar av lagen. Även om lagförslaget utmärks av en strävan till enkelhet och konsekvens, har det emellertid i vissa avseenden blivit komplicerat och svårtillgängligt. Pressombudsmannen pekar särskilt på reglerna om sekretess mellan myndigheter och skaderekvisitens mångfald.

Även *Pressens opinionsnämnd* ansluter sig till tanken att i en och samma lag samla bestämmelserna om handlingssekretess och tystnadsplikt. De sakliga skälen för en sådan enhetlig reglering förefaller helt övertygande. Lagmaterialet blir visserligen mycket omfattande och något svårtillgängligt även vid en sådan sammanarbetning, men det torde vara ett pris som får bäras med jämnmod med tanke på ämnets "snårighet". Redan grundlagskravet, att handlingssekretessen "skall angivas noga" i bestämmelser härom, ger enligt opinionsnämnden anledning till detaljrikedom. Därtill kommer att behovet av en ingående reglering är särskilt stort på förevarande område, där det gäller att på allt sätt söka underlätta tillämpningen. Att en lagstiftning i ämnet efter ett helt nytt grepp på sätt som nu föreslås i den remitterade promemorian kan komma att uppvisa brister torde också få tas i beräkning. Förslaget får ses som ett försök, väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Sveriges Radio erinrar om att företaget redan i yttrande över TK:s förslag uttalade sitt stöd för en enhetlig och en lättöverskådlig lagstiftning om tystnadsplikten. Den samordning av reglerna om tystnadsplikt och handlingssekretess som nu föreslås ger enligt företagets mening ytterligare önskvärd klarhet inom ett svåröverskådligt rättsområde. Företaget är således positivt till förslaget. Vid detta ställningstagande har utgångspunkten varit att den föreslagna lagen generellt sett inte inskränker området för meddelarskydd och yttrandefrihet och att sekretessområdet utökas endast i sådana fall där skyddet för den personliga integriteten av starka skäl behöver förstärkas.

Lösningen med en gemensam reglering av handlingssekretess och tyst-

nadsplikt inom offentlig verksamhet anser *TT* innebära påtagliga fördelar. Regleringen bör vinna i klarhet och överskådlighet. I och för sig är det enligt TT naturligtvis viktigt att sekretessen i största möjliga utsträckning regleras uttömmande i själva sekretesslagen. Men detta får å andra sidan inte leda till att lagen belamras med mängder av undantag och hänvisningar. Då går mycket förlorat av den eftersträvade överskådligheten och lagen blir svårtillgänglig. TT förordar att förslaget överarbetas med sikte på att åstadkomma förenklingar som gör lagstiftningen ännu mera överskådlig och lättläst.

Den mångskiftande och delvis ytterst komplicerade materia som behandlas i promemorian gör enligt *Sveriges författarförbund* att det ter sig näst intill omöjligt för en enskild remissinstans att med anspråk på ens tillnärmelsevis fullständighet yttra sig över förslaget. Detta framstår nu som ett koncentrat av tidigare utredningar och förslag och är därigenom så kompakt att det skulle kräva heltidsarbete under flera månader för att ge möjlighet att analysera och värdera det. Inte minst skapar lagstiftningens "enformighet" svårigheter. Samma formuleringar upprepas nämligen monotont från paragraf till paragraf, kapitel efter kapitel, och det vill till en oerhörd skarpsyn för att i varje särskild bestämmelse upptäcka den specifika variationen. Förbundet understryker därför att det inte varit möjligt att åstadkomma ett remissvar av den halt förbundet normalt önskar leverera. Synpunkterna har blivit tämligen slumpmässiga, vilket emellertid inte får tas till intäkt för att förbundet efter konkret värdering funnit en viss bestämmelse invändningsfri. – Enligt förbundet måste det betraktas som en stor fördel att alla sekretessbestämmelser sammanförs i en enda lag och att till sekretessbestämmelserna knyts de för varje område gällande reglerna om tystnadsplikt. Tanken att knyta sekretessen inte till handlingen som sådan utan till visst innehåll i denna skapar dels bättre korrespondens än nu mellan handlingssekretessen och tystnadsplikten, dels bättre möjligheter än nu att "frisläppa" handlingar som endast till en ringa del bör vara hemliga. Förbundet finner det i sammanhanget viktigt att understryka, att sekretess "för säkerhets skull" inte får förekomma. Det "pris" som promemorian talar om i form av utförlighet i regleringen är ringa, om man uppnår att den enskilde tjänstemannen får klart för sig att han måste ha fullständigt och entydigt stöd för att vägra att utlämna en handling. Förbundet fortsätter:

Det kan naturligtvis mot denna "sammanlösning" av allt i en enda lag invändas att den blir mycket omfattande, svåröverskådlig och svårforcerad. Denna synpunkt är emellertid enligt förbundets mening endast skenbart motiverad. Lagens omfattning och struktur visar bara hur det nuvarande tillståndet egentligen är: Sanningen torde vara att före de utredningar som föregått promemorian ingen i detta land haft full överblick över lagstiftningen, om än enstaka individer, institutioner eller yrkesgrupper haft god eller mycket god kännedom om visst eller vissa områden. Det spontana behovet hos läsaren av förenkling av den föreslagna lagstiftningen visar sig

därför vid närmare analys vara mindre väl motiverat – värdet av att vi får en enda, detaljerad författning, som ger svar på alla relevanta frågor, får inte motverkas av att man, för att underlätta möjligheten att snabbt och enkelt tillgodogöra sig materien, drar ner på fullständigheten eller splittrar bestämmelserna på författningar av olika nivå, t. ex. genom att komplettera en förenklad lag med en utförligare förordning. Promemorians ambition att lagfästa varje detalj i avvikelserna från offentlighetsprincipen måste, mot bakgrund av grundlagens ordalydelse på området, respekteras och värnas.

Förbundet förordar avslutningsvis att man lägger förslaget till grund för lagstiftning. Därvid måste man vara medveten om att bestämmelsernas kodifiering i högre grad än vanligt "utgör ett led i lagstiftningen", eller med andra ord att de erfarenheter som under den närmaste tiden efter ikraftträdandet vinnes måste ligga till grund för ett omedelbart fortsatt studium av lagen och att det måste finnas en beredvillighet från statsmakternas sida att snabbt korrigera framkomna oönskade konsekvenser. Om man inte tar detta steg, kommer man som förbundet ser det inte att få möjlighet att någonsin förenkla bestämmelserna och på ett bättre sätt än nu förankra dem i folkmedvetandet.

Fideikommissnämnden förklarar att den under sin verksamhetstid inte haft anledning att, på grund av framställning om utbekommande av allmän handling, pröva fråga om sekretess enligt nu gällande regler i sekretesslagen. De handlingar som förekommer hos nämnden i dess löpande verksamhet är av sådan art att eventuell sekretess kan förutses ifrågakomma endast under särskilda omständigheter. Såvitt nämnden kan bedöma innefattar den föreslagna nya sekretesslagens regler om handlingssekretess i de hänseenden som kan tänkas beröra nämndens verksamhet inte någon väsentlig avvikelse från vad som nu gäller. Förslaget i denna del föranleder därför inte vidare yttrande av nämnden.

Värnpliktsverket noterar att de synpunkter som verket framfört i yttranden över OSK:s och TK:s betänkanden i allt väsentligt har beaktats i promemorieförslaget.

Riksskatteverket anser att den gemensamma behandlingen av sekretess och tystnadsplikt som föreslås i promemorian medför flera besvärliga problem. De sekretessregler som enligt det nu framlagda förslaget skall reglera även tystnadsplikten har dock inte den abstrakta utformningen som hos TK utan knyter an till de olika praktiska verksamhetsområdena. Anser man att handlingssekretessen och tystnadsplikten bör regleras i en gemensam lag, utgör det framlagda förslaget enligt riksskatteverkets mening en lagtekniskt hållbar lösning. Skaderekvisiten är – liksom principen att den enskilda uppgiften utgör objektet för sekretess – en konsekvens av denna lösning. Regleringen av utbytet av uppgifter myndigheter emellan bör med denna inställning också lagtekniskt regleras i stort sett enligt förslaget. I nämnda avseenden synes förslaget enligt verket rättstekniskt sett också väl avpassat

för de särskilda krav som användningen av ADB-register medför. Från mer praktiska utgångspunkter anser riksskatteverket emellertid att det framlagda förslaget måste ytterligare överarbetas innan det läggs till grund för lagstiftning. Riksskatteverket anför härom:

Lagtexten är i den föreslagna utformningen delvis mycket komplicerad till sin uppbyggnad. De grundläggande principerna får inte en tillräckligt framträdande och tydlig presentation utan skyms i viss mån av undantag och regler om speciella förhållanden. Det sagda gäller särskilt förslagets 2 kap. Även förslaget om skattesekretessen bör övervägas och bearbetas ytterligare. Det kan visserligen aldrig helt undvikas att en sekretesslag i vissa delar blir svårbegriplig, eftersom materian delvis är av mycket komplicerad natur. Den föreslagna lagtexten bör dock kunna göras avsevärt mer lättillgänglig. Riksskatteverket anser att en sådan översyn är av stor betydelse för att en ny lagstiftning på området skall kunna förstås av myndigheternas personal på ett tillfredsställande sätt.

Riksskatteverket framhåller fortsättningsvis att de föreslagna lösningarna leder till att nya problem som tidigare utredningar inte behövt fördjupa sig i numera framstår som centrala. Verket pekar särskilt på vilka konsekvenser skaderekvisitet kan få i fråga om skattesekretessen och vagheten i innebörden av begreppen skada och verksamhetsgren. En betydande ovisshet föreligger alltså, menar verket, om de konsekvenser för olika myndigheters verksamhet som den föreslagna regleringen skulle få. Denna ovisshet om verkningarna gör det svårt för riksskatteverket att nu i detalj ta ställning till förslaget. Särskild oro hyser riksskatteverket i fråga om förslagets effekter för kronofogdemyndigheternas verksamhet. I förslaget har man enligt riksskatteverkets mening inte ägnat dessa myndigheter tillräcklig uppmärksamhet. Man har inte föreslagit någon regel om sekretess beträffande de iakttagelser personalen kan göra i samband med utmätningsförrättningar utanför myndighetens lokaler. Att man går ifrån principen om handlingssekretess och i princip förbjuder fortplantning av sekretess kan förväntas få negativa verkningar för kronofogdemyndigheterna. Riksskatteverket anser att en särskild regel om sekretess för dessa myndigheter blir nödvändig, om förslaget upphöjs till lag. Riksskatteverket erinrar också om att datorer numera i stor utsträckning används hos myndigheterna för att hantera uppgifter. Promemorieförslaget är avsett att omfatta även uppgifter i datamedia. Även om integritetsfrågor m. m. på dataområdet nu är under särskild utredning, anser riksskatteverket att datafrågorna borde ha ägnats större utrymme i promemorian. Förslagets effekter i fråga om bl. a. myndigheternas samarbetsformer bör nu enligt riksskatteverkets mening klarläggas närmare t. ex. genom överläggningar inom departementen, hearings med olika myndigheter eller särskild utredning. Detta ytterligare utredningsarbete kan visa sig både komplicerat och tidskrävande. Om resultatet härvid och vid en eventuell remissbehandling blir positivt, dvs. utvisar att lagstiftningen kan genomföras utan att rubba effektiviteten i statsmyndigheternas arbete, synes

enligt riksskatteverket en sekretesslag kunna utarbetas med utgångspunkt från förslaget i promemorian.

Enligt *näringsfrihetsombudsmannen* ger det nu framlagda mycket omfattande förslaget knappast något intryck av sådan ökad överskådlighet, klarhet och lättillämplighet som man kunde ha förväntat sig efter ett så ingående utredningsarbete i flera etapper som föregått förslaget. Under förutsättning att vissa detaljanmärkningar beaktas, kan förslaget emellertid tillstyrkas i de delar som berör näringsfrihetsombudsmannens verksamhet.

2.3 Negativa remissvar

Regeringsrätten anser att den föreslagna lagen är systematiskt uppbyggd och att mycket möda har ägnats åt att genom de enskilda bestämmelserna tillgodose alla möjliga fall. I och för sig synes förslaget enligt regeringsrätten kunna tas till utgångspunkt för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Förslaget är emellertid inte i sådant skick att det kan omedelbart läggas till grund för en ny sekretesslag. Regeringsrätten fortsätter:

Den tillämpade systematiken är i stort sett logisk, men dess genomförande drar med sig en omfattande och tekniskt invecklad detaljreglering. Det är nödvändigt att man söker bemästra dessa svårigheter. Framför allt kräves att man tar till vara alla möjligheter att skriva en så enkel och lättfattlig lagtext som omständigheterna tillåter.

I lagförslaget har man gått i motsatt riktning. Genom mängder av hänvisningar fram och tillbaka i förslaget och till skilda bestämmelser i andra författningar och genom de olika paragrafernas i övrigt invecklade uppbyggnad har förslaget blivit, ehuru logiskt och skickligt konstruerat, mycket svårläst. Förslaget är därför även för en tränad läsare så pass otillgängligt att det inte i föreliggande skick kan anses praktiskt användbart. Det måste nämligen hållas i minnet att en blivande lag skall tillämpas av alla offentliga funktionärer. Blott ett fåtal av dessa har juridisk utbildning och träning. Handlingsreglerna måste därför vara lättillgängliga och någotsånär enkla att tillämpa. Även med hänsyn till allmänhetens intressen är angeläget att en blivande sekretesslag är lätt att förstå.

Det bör också observeras att den personalutbildning, som lagen kommer att nödvändiggöra, inte heller bör försvåras av att lagen använder en invecklad juridisk terminologi eller systematik. Avkall måste i enkelhetens intresse i vissa avseenden göras på det som från teoretisk synpunkt kan framstå som viktigt.

Det har sagts om 1937 års sekretesslag att den genom sin uppbyggnad och sitt innehåll är svår att tillämpa, även för domstolar. Detta bestyrkes av de erfarenheter regeringsrätten gjort vid handläggningen av besvär i sekretessmål och i övrigt beträffande hanteringen av lagen. Misstag vid tillämpningen av denna lag är inte ovanliga. Ändå framstår 1937 års lag som enkel och lättillgänglig i jämförelse med det remitterade förslaget. En lag som utformas i enlighet med förslaget i föreliggande skick ställer, som framgår av det föregående, alltför stora krav på dem som skall tillämpa den. Det är därför nödvändigt att underkasta förslaget en genomgripande lagteknisk omarbetning under ärendets fortsatta gång.

När regeringsrätten likaväl anser att man efter sådan bearbetning bör pröva en lag byggd på promemorians systematik, är skälet härtill framför allt att de bakom förslaget liggande grundtankarna synes bärkraftiga och att tiden nu får anses inne att efter ett mångårigt förberedelsearbete komma fram till ett resultat på detta område. Den omständigheten att för närvarande praktisk erfarenhet helt saknas av tillämpningen av ett sådant regelsystem som det föreslagna och att det är omöjligt att med säkerhet förutsäga hur det kommer att fungera gör att införandet av lagen i viss mån blir ett experiment. Man måste därför vara beredd på en omprövning sedan erfarenhet vunnits av tillämpningen.

Regeringsrätten framhåller avslutningsvis att det varit ogörligt att på den tid, som kunnat avsättas till behandling av lagförslaget, granska detta ur alla de synpunkter som varit önskvärt. Regeringsrätten framhåller det angelägna i att förslaget blir föremål för en fortsatt noggrann granskning så att eventuella ytterligare brister utöver de vid remissbehandlingen framkomna upptäcks och avhjälps, innan förslaget upphöjs till lag och skall prövas i verkliga livet. Förslaget är nämligen enligt regeringsrättens mening tekniskt så komplicerat och vittspännande, att kontrollen av att förslagets alla olika delar verkligen utan gnissel passar samman kräver ett betydande arbete. Regeringsrätten vill därför tillråda att man ger sig den tid som en sådan mera ingående översikt kräver.

Kammarrätten i Göteborg anser att lagstiftningstekniken är en huvudfråga på sekretesslagstiftningens område. Enligt kammarrättens mening torde det råda så gott som allmän enighet om att klarhet, enkelhet och lättbegriplighet är av särskild betydelse på detta område. Samtidigt är det angeläget att lagstiftningen inte leder till större sekretess än som verkligen har avsetts. Den gällande sekretesslagen har kritiserats i båda hänseendena. Det har dessutom sagts att den är osystematiskt uppbyggd och svåröverskådlig. OK:s förslag ansågs representera en teoretiskt mera genomarbetad konstruktion. I gengäld kritiserades detta för att vara alltför komplicerat att tillämpa, åtminstone för dem som inte är särskilt skolade på området. Förslaget ansågs därför inte kunna läggas till grund för lagstiftning. OSK:s förslag betecknar enligt kammarrätten i viss mån en återgång till den nuvarande sekretesslagens teknik. Den utgör emellertid en väsentlig bearbetning av denna inte minst i systematiskt hänseende, varvid frukterna av OK:s utredningsarbete i betydande delar har tillgodogjorts. I samband med de nyligen genomförda ändringarna i 2 kap. TF uttalade föredragande departementschefen att OSK:s förslag borde kunna läggas till grund för en ny sekretesslagstiftning. I promemorieförslaget fullföljs emellertid enligt kammarrättens mening knappast denna tanke. I stället presenteras en i stort sett helt ny lagteknisk lösning av det föreliggande problemet. Den nya lösningen går ut på att reglera handlingssekretess och tystnadsplikt genom bestämmelser som är gemensamma för båda områdena. Detta har nödvändiggjort i flera hänseenden helt andra tekniska grepp än som kommit till användning i den nuvarande lagen

och i de tidigare förslagen. Enligt kammarrättens mening måste den nu framlagda lösningen betecknas som en klar besvikelse. Visserligen innehåller promemorian en förnämlig genomlysning av det föreliggande lagstiftningskomplexet. Den föreslagna lagstiftningsprodukten förtjänar också ett högt betyg i teoretiskt och systematiskt hänseende. Ändå framstår produkten som närmast avskräckande. Detta gäller inte minst om man jämför med gällande lag eller med de båda tidigare förslagen. Kammarrätten förmodar att den föreslagna sekretesslagen blir mycket svår att tillämpa. För att man skall kunna förstå de enskilda paragraferna måste man vara väl förtrogen med lagens systematik. Dessutom krävs i många fall ingående studier av både lagtext och förarbeten. Inte ens om man behärskar hela systematiken, torde man kunna säga att lagen är lättillgänglig. Dess regler är knutna i och till varandra som trådarna i ett nät, vilket hindrar att problemen lätt kan nystas upp. Man skulle enligt kammarrätten kunna uttrycka saken på så sätt att det saknas en "naturlig ingång" i lagen. Därtill kommer lagens relativt stora omfång. Lagen utmärks vidare av en ovanligt hög abstraktionsnivå. Åtskilliga av paragraferna innehåller mängder av hänvisningar till andra bestämmelser i lagen, vilket ökar svårighetsgraden ytterligare. I vissa fall är bestämmelserna dessutom närmast obegripliga. Enligt kammarrättens mening rimmar lagen illa med dagens strävanden att minska inslagen av krångel och byråkrati inom den offentliga sektorn. Kammarrätten avstyrker därför att promemorieförslaget läggs till grund för lagstiftning.

Rikspolisstyrelsen förklarar att den i princip delar den i promemorian framförda uppfattningen att ett enhetligt sekretessbegrepp är erforderligt och är att föredra framför en mångfald föreskrifter om tystnadsplikter. En förutsättning för en sådan reglering är dock att bestämmelserna får en så klar och lättfattlig utformning att envar tjänsteman kan tillgodogöra sig dessa och därigenom rätt kunna tillämpa dem. Det föreliggande förslaget är emellertid enligt rikspolisstyrelsens uppfattning omfattande och svårtillgängligt. Sekretess inom samma myndighet, verksamhetsområde och ämne behandlas såväl i skilda paragrafer som i skilda kapitel. Sekretessreglerna inom en myndighet har skilda skaderekvisit. Olika sekretessregler synes också kunna tillämpas på en och samma uppgift i ett ärende. Dessa regler är också olika konstruerade. Varierande maximitider föreligger för handlingssekretessen inom en myndighet. Denna splittrade detaljreglering inger starka betänkligheter vad gäller personalens möjligheter att lätt kunna finna gällande bestämmelser. Den medför även uppenbara svårigheter vid tillämpningen av sekretessreglerna inom en myndighet. För polisens del innebär förslaget att den anställde – i stället för en förhållandevis lättillämpad bestämmelse (10 § i nuvarande sekretesslag och tystnadspliktsbestämmelsen i polisinstruktionen) – har att beakta dels vad som generellt stadgas i 1 och 2 kap., dels de särskilda bestämmelserna i 6 kap. 1 §, 8 kap. 19 och 21 §§ samt 10 kap. 19 §. Lagförslaget bör därför enligt rikspolisstyrelsens mening ses över och göras

mer lättillgängligt innan det läggs till grund för lagstiftning.

Den i förslaget valda tekniken att sammanföra regler om handlingssekretess och tystnadsplikt i en lag är i och för sig tilltalande anser *statens järnvägar*. Förutsättningen för att tekniken skall ge det avsedda resultatet i form av enkelhet, överskådlighet och lättillämplighet är emellertid att lagen byggs på enhetliga sekretessgrunder i fråga om handlingar och tystnadsplikter. I frånvaron härav (utgångsreglerna i RF och TF är inte konkgruenta) har tekniken fått till följd att presentationen i förslaget blivit utomordentligt komplicerad och svår att genomtränga också för en med lagtext väl förtrogen läsare. Eftersom det i betydande grad rör sig om en lag som skall tillämpas av befattningshavare, vilka måste förutsättas sakna juridisk skolning eller erfarenhet i annan form av mera krävande lagtolkningsuppgifter, och det samtidigt rör sig om en lagstiftning inom området för grundläggande medborgerliga rättigheter, framstår det angivna förhållandet enligt statens järnvägar som ägnat att inge betänkligheter. Eftersom det inte ankommer på statens järnvägar att närmare än så ingå i analys och kritik av lagtekniken vill statens järnvägar endast ytterligare anmärka att lagens uppenbara svårtillgänglighet medför att statens järnvägar i betydelsefulla avseenden funnit sig i tvivelsmål om dess rätta innebörd. I formellt avseende företer förslaget på flera punkter svagheter som torde få justeras under ärendets fortsatta beredning. Statens järnvägar har inte heller här funnit sig böra gå in på detaljer. Eftersom det är angeläget att den sedan en mycket lång tid tillbaka behandlade sekretessmaterian snarast får en definitiv reglering, vill statens järnvägar, trots de anförda betänkligheterna, inte nu motsätta sig att förslaget läggs till grund för lagstiftning med tillämpning av den i betänkandet använda tekniken. Statens järnvägar betonar emellertid med allvar vikten av att alla möjligheter prövas till en förenkling av presentationsformen. Det sist sagda gäller inte minst de regler som har avseende på meddelarskyddet och förekommande inskränkningar i detta.

Universitets- och högskoleämbetet anser att lagförslaget präglas av oklarhet och svårtillgänglighet. Lagtexten är oformlig och invecklad och medför att läsaren ofta blir ytterst osäker om textens innebörd. I synnerhet för icke-jurister torde tillämpningen av lagförslaget kunna erbjuda särskilt svåra problem. Vad gäller reglerna om tystnadsplikt är enligt ämbetet behovet av enkla och klara regler särskilt uttalat. Dessa regler skall kunna tillämpas av varje offentlig arbetstagare och i varje situation, i vilken han avser att uttala sig. De bör vara lätt tillgängliga och inte sammanförda i en svåröverskådlig med handlingssekretessreglerna gemensam författning. Det bör sålunda utredas om inte en särbehandling av handlingssekretess och tystnadsplikt skulle kunna medföra fördelar från såväl formell som materiell synpunkt. Ämbetet vill därför inte tillstyrka att förslaget i sitt nuvarande skick läggs till grund för lagstiftning.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet konstaterar att lagförslaget bärs

upp av den måhända i och för sig lovvärda ambitionen att åstadkomma en gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt. Denna strävan har emellertid enligt fakulteten resulterat i en produkt, som blivit diger och svåröverskådlig. Fakulteten finner det ingalunda uteslutet att en särbehandling av de båda nyssnämnda rättsområdena skulle kunna medföra fördelar från såväl formell som materiell synpunkt. Ett mindre disparat innehåll skulle medge en enklare, mera lättöverskådlig disposition samt säkerligen även inverka fördelaktigt vid utformningen av enskilda bestämmelser. Vid en detaljgranskning av förslaget framstår i synnerhet bestämmelserna i 1, 2 och 12 kap. som svåröverskådliga. Dispositionen i dessa avsnitt bör fingranskas och helst undergå en grundlig överarbetning. Som slutomdöme anför fakulteten att det i promemorian redovisade lagstiftningsarbetet präglas av en hög ambitionsnivå, som resulterat i en detaljrik författningstext. Denna framstår emellertid – inte minst genom en stundom bristfällig disposition – som tämligen svåröverskådlig. Fakulteten rekommenderar sålunda att förslaget arbetas över. I första hand bör därvid undersökas om inte bestämmelserna om handlingssekretess med fördel kan skiljas från reglerna om tystnadsplikt.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet finner att både lagtextförslag och motiv är svåröverskådliga och inte sällan svårbegripliga även för en tränad läsare. Detta måste betraktas som en svaghet hos en lag som är avsedd att tillämpas av en mängd befattningshavare, av vilka de flesta saknar juridisk utbildning. Denna svaghet har visserligen delvis sin grund i ämnets komplicerade natur. Men till stor del beror den på dels ambitionen att åstadkomma en gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt, dels oklarheter i lagförslagets disposition. Fakulteten kan därför inte tillstyrka att förslaget i sitt nuvarande skick läggs till grund för lagstiftning. Det bör först undersökas, anser fakulteten, om en enklare och mera lättillämpad reglering kan nås genom att handlingssekretess och tystnadsplikt behandlas i skilda lagar. Även bortsett härifrån är förslaget behäftat med en rad brister, som gör en ordentlig överarbetning nödvändig.

Den föreslagna sekretesslagen präglas enligt *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* av oklarhet och oöverskådlighet och företer i formellt hänseende allvarliga brister. Att lagen blivit synnerligen vidlyftig förklaras till en del av ämnets beskaffenhet och svårighetsgrad men måste också tillskrivas brister i disposition och utformning. Även för den som är förtrogen med rättsområdet och tränad att förstå och tolka författningstext är den föreslagna lagen i många stycken svårtillgänglig. Upprepningar, långa meningar, invecklade och oklara uttryckssätt och ständiga hänvisningar fram och tillbaka till undantag och undantag från undantag gör läsningen plågsam och läsaren osäker om textens innebörd. Lagmotiven företer liknande brister. Förslaget ger enligt fakulteten allmänt intrycket av ett hastverk, där behovet av klara och överskådliga regler fått stå tillbaka för kravet på en snabb expedition. Fakulteten fortsätter:

Vid handläggningen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar är det naturligtvis angeläget, att sekretessreglerna är av sådan kvalitet, att ett snabbt ställningstagande enligt TF:s föreskrifter (2 kap. 12 §) kan ske. Det förhållandet, att den normalt för uppgiften kvalificerade befattningshavare som har att pröva fråga om utlämnande kan hänskjuta frågan till myndighetens bedömande, om han är tveksam om lagens rätta innebörd, och att myndighetens avslagsbeslut kan överklagas hos domstol, förringar givetvis inte behovet av klara regler. Allmänhetens grundlagsfästa rätt att på begäran "genast eller så snart det är möjligt" få ta del av allmänna handlingar får naturligtvis inte saboteras genom ett avslag "för säkerhets skull" med möjlighet till överprövning efter besvär.

Vad gäller reglerna om tystnadsplikt är behovet av enkla och klara regler än mera uttalat. Dessa regler skall kunna tillämpas av varje offentlig funktionär och i varje situation, där han avser att uttala sig. En juridiskt helt oskolad befattningshavare skall alltså både i sin tjänsteutövning och i sitt privatliv kunna avgöra, vad som får avslöjas av det han erfarit i sin verksamhet för det allmännas räkning. Visserligen har han en enklare uppgift än den som har att pröva en ansökan om utbekommande av en allmän handling, eftersom han ju alltid kan välja att tiga. Då tystnadspliktsreglerna ses som en begränsning av den grundlagsfästa och för den offentliga diskussionen fundamentala yttrandefriheten är det emellertid olyckligt, om offentliga funktionärer av rädsla för straffansvar för överträdelse av en delvis obegriplig reglering "för säkerhets skull" kommer att inta en alltmer förtegen attityd. Lika äventyrligt vore å andra sidan, om bristande förståelse för de oklara reglernas innebörd föranledde en lösmynthet, som innebar ett åsidosättande av de intressen som den stadgade sekretessen avser att skydda.

Fakulteten ifrågasätter avslutningsvis om inte reglerna om såväl handlingssekretess som tystnadsplikt skulle kunna göras enklare, klarare och mera överskådliga, om de båda problemkomplexen – som inte är identiska och som aktualiseras i helt olika situationer – fick sin lösning i två skilda lagar. Oavsett hur man härvidlag förfar, är enligt fakulteten en genomgripande bearbetning av lagförslaget oundgängligen nödvändig. Åt detta arbete bör avsättas så mycken tid, att ett genomtänkt och ordentligt bearbetat förslag kan presenteras på detta viktiga område.

Generaltullstyrelsen anmärker att de föreslagna sekretessreglerna blivit komplicerade och svårtolkade. Vad gäller exempelvis konstruktionen av handlingssekretessen föredrar styrelsen utan tvekan OSK:s förslag (LAH). Särskilt vänder sig styrelsen mot det nu framlagda förslaget att sekretessen inte skall "följa med" handlingen. Vidare anser styrelsen att sekretessreglerna sannolikt skulle vinna i enkelhet och klarhet om handlingssekretessen behandlades för sig och tystnadsplikten för sig. Styrelsen konstaterar att man i promemorian velat ge "ett ökat skydd mot obehörigt och menligt röjande av sekretesskyddad information inom och mellan myndigheter". Såvitt det gäller uppgifter om enskilds personliga förhållanden har styrelsen förståelse för behovet av en precisering och åtsnävning av gällande bestämmelser. När det gäller uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden är emellertid enligt styrelsens uppfattning, i varje fall på tullområdet, den

enskildes berättigade intressen i stort sett tillgodosedda med nuvarande sekretesskydd. Styrelsen ställer sig emellertid inte direkt avvisande till förslaget till förmån för en mer traditionell utformning av reglerna. Huruvida lagförslaget skall kunna tillämpas för tullverkets del utan att bli till men för effektiviteten i verksamheten är beroende av bl. a. tolkningen av begreppet "särskild verksamhet" och möjligheterna att utan formella hinder kommunicera inom och mellan myndigheter.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* är förslaget redan genom sitt omfång – ca 120 paragrafer – svårtillgängligt. Härtill kommer att strävandena att systematisera laginnehållet synes ha överdrivits och alltför mycket bygger på teoretiska utgångspunkter. Som exempel nämner länsstyrelsen att man samlat sekretessregler med hänsyn till enskilds förhållanden i tre olika kapitel med utgångspunkt från om det ansetts gälla personliga förhållanden eller ekonomiska förhållanden eller bådadera. För exempelvis polisens del återfinns regler i alla tre kapitlen, varjämte i ett fjärde regleras sekretessen ur polisens egen utredningssynpunkt, allt motsvarande vad som f. n. regleras i en enda paragraf i sekretesslagen (10 §). Enligt länsstyrelsen föranleds stora tillämpningssvårigheter vidare av den stora omfattning i vilken man som förutsättning för sekretess ställt upp skaderekvisit av olika styrka. Dessa sekretessförutsättningar, som enligt förslaget skall kunna påverka även hanteringen av handlingar i diarieföringshänseende, kommer med säkerhet att föranleda stora bedömningssvårigheter. Länsstyrelsen anser att man bör hålla i minnet att en sekretesslag av föreliggande typ kommer att få tillämpas av åtskilliga tusental tjänstemän. Det gäller också ofta verksamhetsgrenar (t. ex. social- och polisväsendena samt taxeringsorganisationen) som utmärks av ett utomordentligt stort pappersflöde. Reglerna måste därför medge enkla rutiner och får inte tillåtas att i alltför stor utsträckning ge upphov till "ärenden" med svåra bedömningsfrågor. Departementspromemorian ger visserligen svar på vissa frågor inom sekretessområdet som nu är olösta och innefattar ett erkännansvärt försök att åstadkomma en samlad sekretesslagstiftning. Länsstyrelsen nödgas emellertid mot bakgrund av det anförda ifrågasätta, om lagförslaget motsvarar de praktiska realiteternas krav. Man skulle få en för den dagliga ärendehanteringen hos många myndigheter betydelsefull lag som i jämförelse med t. ex. förvaltningslagen framstår som i hög grad svårtillgänglig. Även om man, som förutsätts i promemorian, gör särskilda utbildningsinsatser hos myndigheterna, tror länsstyrelsen att det knappast är möjligt att skapa en så bred kännedom om lagen och dess förarbeten som förutsätts i promemorian. Tillämpningen av skadebestämmelserna är också så vansklig och i många fall beroende av särskild utredning att sekretessprövningen sannolikt i många fall måste centraliseras till arbetsenheter med juridisk sakkunskap. Länsstyrelsen anser sålunda att det är angeläget vid ärendets fortsatta behandling att möjligheterna att förenkla lagen undersöks, framför allt beträffande skaderekvisiten. Ett ytterligare skäl

att se över förslaget är att den viktiga frågan om det s. k. meddelarskyddet synes ha fått en alltför schablonartad lösning.

Genom att sekretessen med undantag för viss datalagrad information underkastas ett enhetligt regelsystem försvinner enligt *JO* nuvarande konstlade och ofta omotiverade skillnader i fråga om offentlighet och sekretess allt efter den form, vari informationen finns tillgänglig hos myndigheterna. I ett gemensamt regelsystem blir det vidare möjligt att överblicka vilka sekretessregler som finns inom vederbörande verksamhet och hos vederbörande myndigheter. Allt detta är enligt JO i princip bra. Ett regelsystem som skall omfatta såväl handlingssekretess som tystnadsplikt förutsätter en viss reglering även av sekretessen myndigheter emellan. I förslaget regleras sekretessen myndigheterna emellan efter huvudsakligen samma principer som gäller för sekretessen mot enskilda. En följd av detta har enligt JO blivit att regelsystemet blivit betydligt mer omfattande och även mer komplicerat än vad som nu är fallet. Nuvarande sekretesslag är endast tillämplig gentemot enskilda. Det torde i praktiken vara så att myndigheternas kontakter med enskilda, i vart fall i ärenden där det kan förekomma sekretess, i huvudsak gäller personer som intar partsställning. Sekretesslagens bestämmelser hindrar sällan utlämnande av handling till den som är part. Motsvarande gäller i stort sett även tystnadspliktsbestämmelser. Bortsett från sådana grenar av den offentliga förvaltningen som är föremål för en mer eller mindre kontinuerlig bevakning från massmedias sida torde enligt JO de flesta myndigheter endast mera sällan ställas inför problemet huruvida handling eller uppgift skall hållas hemlig gentemot enskilda. Som en följd av att den föreslagna sekretesslagen kommer att reglera även uppgiftslämnande myndigheter emellan kommer myndigheterna i långt högre grad än nu att bli tvungna att ta ställning till om sekretess föreligger eller inte. Med hänsyn härtill kan det kravet ställas att den nya sekretesslagen blir någorlunda lätt att tillämpa. Det nya regelsystemet är emellertid omfattande och komplicerat. Inte minst reglerna om sekretess myndigheterna emellan är svåröverskådliga. JO fruktar att myndigheter och befattningshavare skulle ställas inför alltför stora svårigheter om promemorieförslaget upphöjs till lag. Han kan därför inte tillstyrka att förslaget genomförs i föreliggande skick. JO anför avslutningsvis:

Det kan diskuteras om det ej varit lättare att få överblick över de föreslagna bestämmelserna om man utgått från nu gällande sekretesslag. Denna omfattar innehållet i allmänna handlingar och gäller utlämnande av handling till enskild. Efter att ha reglerat sekretessen för allmänna handlingar skulle man kunna göra ett tillägg av innebörd att motsvarande sekretess gäller för annan information hos myndigheterna. Sedan kunde frågan om sekretess myndigheter emellan behandlas i en särskild lag. Enligt min mening är det nämligen främst sammanföringen av regler som gäller sekretess mot enskilda och sekretess mellan myndigheter som gör förslaget så svåröverskådligt. Jag vill också framhålla att frågan om sekretess myndigheter emellan bör bli

föremål för en grundlig utredning innan detta svåröverskådliga problemkomplex är moget för en så genomgripande lagreglering som nu föreslagits.

När gränsen mellan offentliga och hemliga uppgifter väl är dragen är det enligt *Sveriges domareförbund* av största vikt att tjänstemännen i sin tillämpning följer den noga. Vådorna av att sekretessen i praxis drivs längre än vad lagstiftaren har avsett framhävs ofta. Just den omständigheten att det icke offentliga området avgränsas snävt gör emellertid att även avsteg åt andra hållet får olyckliga konsekvenser, inte minst för enskilda. Enligt domareförbundet finns det med andra ord inga säkerhetsmarginaler för tillämpningen av en lagstiftning av detta slag. De angivna förhållandena innebär att en lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt måste vara klar och entydig i gränsdragningen. Lagstiftningen skall förstås och tillämpas av ett mycket stort antal befattningshavare, av vilka endast en mindre del kan antas ha sådan utbildning eller sådan erfarenhet att de har förmåga att tränga in i en mera komplicerad lagstiftning. Domareförbundet anser det emellertid lika viktigt att denna lag, som är av grundläggande betydelse för vårt demokratiska samhällssystem kan förstås även av den icke rättsbildade allmänhet som vill ta del av allmänna handlingar. Kan allmänheten inte detta, uppkommer lätt hos denna misstro mot myndigheternas handlande. Domareförbundet fortsätter:

Önskemålet om en klar och entydig gränsdragning har man i departementspromemorian sökt tillgodose bl. a. genom en detaljerad reglering med avseende på olika skyddsintressen. Detta har lett till en lag som omfattar 14 kapitel och 124 paragrafer, delvis mycket långa. Trots detaljregleringen blir det i varje enskilt fall fråga om skönsmässiga överväganden av skiftande slag, där det gäller att bedöma risken för skada med utgångspunkt i en rad olika "farerekvisit". Kraven på skönsmässiga bedömningar leder inte endast till en oklar gränsdragning utan innebär också att orealistiska anspråk ställs på den person som har att tillämpa bestämmelserna. Samtidigt har detaljregleringen lett till bristande överskådlighet, särskilt som en och samma handling eller uppgift kan vara att bedöma enligt flera olika lagrum.

De förhoppningar som möjligen funnits vid remissbehandlingen av förslaget till lag om tystnadsplikt att man genom att sammanföra bestämmelserna om handlingssekretess och tystnadsplikt i en lag skulle uppnå den klarhet och överskådlighet som måste anses erforderlig har sålunda inte infriats genom det nu framlagda förslaget. Den föreslagna lagen synes vara teoretiskt väl genomtänkt men den är oöverskådlig och torde för den som icke är väl förtrogen med lagen bli mycket svår att tillämpa rätt. För att kunna tränga in i den föreslagna lagstiftningen och tillämpa den på ett riktigt sätt erfordras ett ingående studium av såväl lagtext som förarbeten. Kravet på lättillgänglighet är särskilt väsentligt, när det gäller tystnadsplikten. Den enskilde tjänstemannen måste ofta utan praktisk möjlighet till uppskov ta ställning till om han skall lämna ut en uppgift eller ej. Även om beslut i sekretessfrågor skulle fattas av tjänstemän på en mera kvalificerad nivå, är det uppenbart att stora svårigheter skulle uppstå vid tillämpningen. I verkligheten torde det emellertid ofta få ankomma även på tjänstemän av biträdeskategorien att avgöra om en uppgift kan lämnas ut eller ej. I motiven

påpekas att det förutsätts att de tjänstemän som har att syssla med sekretessfrågor genom utbildning och information erhåller kännedom om lagens innehåll. Med hänsyn till att den föreslagna lagen är så svårtillgänglig torde det emellertid bli omöjligt att åstadkomma en tillfredsställande utbildning av alla tjänstemän som berörs. Att komma tillrätta med problemen genom att myndigheterna utarbetar detaljerade bestämmelser eller instruktioner för sina befattningshavare i dessa frågor kan inte vara någon lyckad utväg. Tjänstemännen skulle då tillämpa anvisningarna i stället för lagen. Enligt TF skall området för sekretessen anges noga. I förslaget anges emellertid villkoren för sekretess så noga att man riskerar att förlora sig i detaljer när man skall tillämpa bestämmelserna. Detta kan leda till att en tjänsteman inte vågar lämna ut en uppgift därför att han inte med säkerhet vet om han därigenom skulle bryta mot en sekretessbestämmelse i den föreslagna lagen.

Den invecklade lagstiftningen är, fortsätter domareförbundet, främst en följd av materians komplicerade natur och en alltför hög ambitionsnivå när det gäller att tillgodose offentlighetsintresset. Det finns emellertid också svårigheter som beror på lagstiftningstekniken eller den språkliga utformningen. Det är enligt domareförbundet beklagligt att nödgas konstatera att det omfattande och i olika avseenden förtjänstfulla arbete som lagts ner på omarbetningen av den för sin svåröverskådlighet och svårbegriplighet med rätta kritiserade nuvarande sekretesslagen inte resulterat i en produkt som i varje fall från denna synpunkt sett är bättre än den nuvarande. Förbundet är visserligen medvetet om angelägenheten av att snart få till stånd en ny lagstiftningen på detta område men anser sig det oaktat inte kunna tillstyrka att förslaget utan en mycket genomgripande omarbetning upphöjs till lag. Det föreliggande lagförslaget kan inte anses uppfylla den grundläggande förutsättningen för en lag av så central betydelse som denna. Lagen måste kunna förstås även av andra än tränade jurister. Detta måste vara ledstjärnan vid en omarbetning. Möjligen kan en utväg vara att en lagtext, utformad i huvudsaklig överensstämmelse med principerna för förslaget, för vissa delar av området kompletteras med anvisningar där olika vanligt förekommande fall behandlas i tabellform, ev. med hänvisningar till lagparagraferna.

Pressens samarbetsnämnd finner att det i promemorian framlagda förslaget till ny sekretesslag utmärks av stor detaljrikedom och innehåller en mängd undantag och hänvisningar. Samarbetsnämnden anser att det för både den informationssökande allmänheten, inkl. massmedierna, och alla befattningshavare i allmän tjänst måste vara av stort värde att få tillgång till en lagstiftning som är mer klar och överskådlig än den som har presenterats i förslaget. Enligt nämndens mening är förslaget, särskilt 14 kap. angående de tystnadsplikter som genombryter meddelarfriheten, inte godtagbart i sin nuvarande form. Nämnden vill därför förorda att förslaget avsevärt förenklas innan det läggs fram i proposition för riksdagen.

2.4 Vissa övriga allmänna synpunkter

Några remissinstanser förordar att vissa sekretessfrågor särbehandlas. Sålunda finner *bankorganisationerna* att bestämmelserna i 9 kap. 4 § i förslaget avser en hel rad sinsemellan mycket olika områden av statsverksamheten, för vilka samma eller i stort sett samma sekretessregler tänks gälla. En sådan regelbyggnad kan inte ge tillräcklig hänsyn åt olikheterna mellan dessa områden. Organisationerna anser att en adekvat utformning av reglerna om sekretess i bankinspektionen och riksbanken förutsätter, att dessa områden av statsverksamheten bryts ut till särbehandling. Därigenom kan bankernas och deras kunders särskilda förhållanden vinna tillbörligt beaktande. Vid en reglering i enlighet härmed bör ihågkommas att i bankinspektionens tillsynsfunktion anses ingå ett visst mått av rådgivning vid sidan av kontrollen. Även uppgifter som lämnats i samband med sådan rådgivning bör omfattas av en särreglering. Vidare bör enligt organisationerna vid en sådan reglering uppmärksammas att samma sekretesskydd bör gälla för uppgifter som riksbanken inhämtat enligt lagen om kreditpolitiska medel, som för uppgifter vilka riksbanken inhämtat för att kunna bedöma behovet av förordnande enligt den lagen eller i anslutning till avtal eller rekommendationer inom ramen för penning- och kreditpolitiken. I dessa synpunkter instämmer *Sveriges industriförbund m. fl.*

Sjukvårdssekretessen behandlas i det följande i avsnittet 11.1 under 8 kap. I detta sammanhang bör emellertid nämnas att *Sveriges läkarförbund* anser att lagförslaget knappast motsvarar de förväntningar som i dag existerar hos en större allmänhet såvitt avser sekretessen inom hälso- och sjukvården. *Svenska läkaresällskapet* hänvisar i väsentliga delar till sitt yttrande över LAH och konstaterar att vad förbundet anfört om önskvärdheten av en bättre samordning mellan handlingssekretess och tystnadsplikt tillgodosetts i departementspromemorian.

I ett par remissyttranden föreslås att medborgarnas rätt till information förstärks. Sålunda fäster *Pressens samarbetsnämnd* uppmärksamheten på att myndigheternas skyldighet att på begäran av enskild lämna upplysning enligt 13 kap. 2 § förslaget är begränsad till uppgift ur allmän handling. Nämnden ifrågasätter hur denna begränsning rimmar med regeln i 2 kap. 1 § RF om att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet. Enligt samarbetsnämnden bör därför införas en regel om skyldighet för myndighet att lämna uppgift även om denna inte står i allmän handling. En liknande uppfattning redovisas av *en ledamot av regeringsrätten*, som mot bakgrund av den tradition av öppenhet som är utmärkande för den svenska offentliga verksamheten anser det förvånande att ett så ljumt intresse visas medborgarnas möjligheter att inhämta annan information hos myndigheterna än sådan som finns i allmänna handlingar. Förhållandet är så mycket mera uppseendeväckande som i andra länder en utveckling är på gång mot en ordning med en mot informationsfrihet för

medborgarna svarande skyldighet för myndigheterna att tillhandahålla information utan begränsning till vad vi kallar allmänna handlingar. Ledamoten (regeringsrådet Wennergren) fortsätter:

Det föreliggande förslaget till sekretesslag med dess gemensamma regler om sekretess för information i allmän handling och annan information framhäver på ett särskilt sätt diskrepansen i det svenska rättssystemet mellan den skyldighet myndighet har att tillhandahålla medborgaren allmän handling på hans begäran och avsaknaden av skyldighet för myndighet att eljest tillhandahålla information på medborgarens begäran. Den diametralt olika behandlingen av den aktiva sidan av den medborgerliga informationsfriheten i fråga om de olika slagen av information hos myndigheterna vållar på en rad punkter bristande balans i det föreslagna systemet. Mest påtagligt blir detta i fråga om enskilds möjlighet att vinna rättelse då hans begäran om att få del av information avslagits. Enligt min mening finns det all anledning nu att se närmare på vad som skulle kunna göras för att också utanför de allmänna handlingarnas område tillförsäkra medborgaren en rätt att kräva information av det allmänna. Självfallet kan en sådan rätt inte tillåtas omfatta all ej sekretesskyddad information. Liksom en mot insyn skyddad sfär skapats för myndigheternas interna arbete – om ock på ett mycket schematiskt vis – genom det sätt på vilket begreppet allmän handling utformats, måste en i princip häremot svarande skyddad sfär undantas från en rätt för medborgaren att eljest kräva information. Det borde emellertid vara möjligt att utan större svårigheter utforma regler som ger medborgaren en rätt i princip att kräva annan information av det allmänna än sådan som finns i allmänna handlingar och då en rätt som är likvärdig med rätten att ta del av allmänna handlingar. Att märka är att en sådan rätt i så fall i princip kommer att bli tillämplig också på information som finns i handlingar som inte är allmänna. Häri ser jag dock endast en fördel. Enligt min mening kan det inte anses tillfredsställande att en myndighet för närvarande kan avslå en begäran om information endast under hänvisning till att informationen i fråga finns i en handling som inte är allmän. En sådan begäran bör kunna avslås endast på saklig grund. OSK gav enligt min mening uttryck för en riktig tanke då kommittén i 58 § LAH intog en föreskrift om att myndighet på begäran skall lämna allmänheten all upplysning och vägledning som är möjlig utan att tystnadsplikt åsidosätts eller myndighetens övriga uppgifter motverkas eller otillbörligt eftersätts. Kommittén förklarade visserligen i motiven att endast information ur allmänna handlingar åsyftades men detta framgick ej av föreskriftens ordalag och den begränsningen är jag givetvis nu ej införstådd med. Jag anser alltså att det under den fortsatta behandlingen av föreliggande lagstiftningsfråga bör närmare undersökas vad som kan göras för att stärka medborgarens rätt till information av det allmänna utanför de allmänna handlingarnas område.

Svea hovrätt väcker frågan om man inte på sikt bör överväga att bl. a. genom en skadeståndsreglering försöka förbättra de enskildas rättsställning i sammanhanget. Frågan är enligt hovrätten ganska svårbemästrad och delvis avhängig av hur den föreslagna sekretesslagen faktiskt kommer att tillämpas, särskilt med avseende på meddelarfriheten (se härom under 2 kap. 10 § remissammanställningen).

Datainspektionen anser att prövningen av utlämnandefrågan vid s. k.

massuttag inte lösts i promemorian. JO har, påpekar inspektionen, tidigare aktualiserat denna fråga beträffande personavier (JO 1972:306). Granskningen av några hundra s. k. personavier i syfte att kontrollera i vad mån sekretess hindrade utlämnande av dem bedömdes som praktiskt ogenomförbar. Svårigheterna är mångdubbelt större vid uttag av 100 000-tals datalagrade uppgifter. Också *riksskatteverket* anser att särskilt skaderekvisitets innebörd i fråga om massuttag av uppgifter är värt ytterligare uppmärksamhet.

I åtskilliga remissyttranden berörs behovet av utbildning och information. Med tanke på att de som skall iaktta reglerna om tystnadsplikt och handlingssekretess utgör en stor kategori offentligt anställda med olika kompetens och utbildning är det enligt *statskontoret* önskvärt att till lagens ikraftträdande genom justitiedepartementets försorg föreligger lättlästa tillämpningsanvisningar till den nya lagstiftningen. Dessa bör i likhet med den nu använda broschyren "Offentlighetsprincipen och myndigheterna" med utgångspunkt i TF ge en föreställning om de grundläggande principerna bakom lagstiftningen om offentlighet och sekretess. Eftersom möjligheterna att i lagstiftningens koncentrerade form åstadkomma en för målgruppen tillrättalagd lagtext uppenbarligen är små bör kapitlen 1, 2 och 13 behandlas särskilt utförligt i anvisningarna. Statskontoret understryker vidare vikten av att ikraftträdandet av en så central lagstiftning som den nya sekretessregleringen också föregås av en omfattande utbildningsverksamhet. Verket erinrar om de betydande utbildningsinsatser som under senare år befunnits önskvärda med anledning av lagstiftningen om medbestämmanderätt och arbetsmiljö. En liknande ställning redovisas av *riksrevisionsverket* som anser att behovet av centrala insatser särskilt bör beaktas. Verket nämner särskilt produktion av kursmaterial och kurser för den utbildning som skall ske inom myndigheterna och inom särskilda samhällssektorer. *Nämnden för samhällsinformation* anser att en introduktions- och uppföljandeplan för intern och extern information bör utarbetas och kostnadsberäknas innan beslut fattas i riksdagen. Informationen kan bedrivas i direkt form genom mötes- och studiecirkelverksamhet och i indirekt form genom publicering av regler i populärversion, annonsering etc. Informationen genom internutbildning bör prioriteras. Denna utbildning bör också enligt nämndens mening kompletteras och samordnas med information om annan närstående lagstiftning på förvaltningsrättens område.

JK påpekar att den som i framtiden önskar studera förarbetena för att därigenom skaffa sig stöd i någon tolkningsfråga ställs inför en ovanligt svår uppgift. Dels är förarbetena spridda på ett stort antal ställen (t. ex. OK:s betänkande, OSK:s betänkande, remissammanställningen över OSK:s betänkande, departementspromemorian och den blivande propositionen) dels är man i departementspromemorian ovanligt restriktiv vid redovisningen av motiv för avvikelser från OSK:s förslag även i fall då dessa är försedda med

utförlig motivering. Med hänsyn till dessa omständigheter och till att det på detta område måste komma att visa sig nödvändigt med kurser och annan utbildningsverksamhet, anser JK önskvärt att man från justitiedepartementets sida tidigt tar upp frågan hur man lämpligast skall få fram någon form av auktoritativ lagkommentar. JK påpekar att staten tidigare har varit verksam i detta syfte just på detta område och att behovet blir mer angeläget än någonsin om det nu remitterade förslaget genomförs.

Stadsjuristen i Stockholms kommun uttrycker förhoppningen att alla uttalanden under olika skeden av den blivande lagens förarbeten (OK, OSK, TK, MMU, prop. 1975/76:160 m. fl.) som anses vägledande för de olika paragrafernas tolkning och tillämpning samlas i en kommande proposition. Ett avskräckande exempel på de mödor som eljest möter praktikern erbjuder den nya kommunallagstiftningen, där den som vill söka motiven måste överblicka minst sex volymer.

Datainspektionen anmärker att det är brukligt att registeransvariga myndigheter i ansökningar och anmälningar till inspektionen anger vilka sekretessregler som gäller för personuppgifterna i deras register. Erfarenheten visar att gällande regler tolkas mycket olika och inte sällan till men för den grundläggande principen om offentlighet. En reform av det nu angivna slaget förutsätter därför enligt datainspektionen en omfattande utbildning av personalen vid såväl statliga som kommunala myndigheter. Utbildningsplaneringen bör påbörjas så snart som möjligt så att utbildningen kan genomföras innan den nya lagstiftningen träder i kraft. Mot bakgrund av offentlighetsprincipens grundläggande karaktär och betydelse för svensk demokrati bör utbildning därefter ske fortlöpande. Reglerna är inte lättillgängliga, men skall systemet fungera krävs att berörda befattningshavare besitter kunskap om dem. Vid sidan härav föreligger ett mycket omfattande behov av samhällsinformation i frågor om offentlighet och sekretess. I det sistnämnda instämmer *Sveriges författarförbund* som anser det oundgängligen nödvändigt att allmänheten får en utförlig information om lagens innehåll och i vardagsspråk utformade anvisningar om innebörden om de enskilda lagrummen. Det kommer enligt förbundet att framstå som naturligt för vissa yrkesorganisationer, framför allt inom pressområdet, att utarbeta "lathundar" och andra informationer åt medlemmarna, men det måste ses som en oavvislig plikt för statsmakterna centralt att låta utarbeta objektiva, lättfattliga och heltäckande informationer om författningens innebörd och dess verkan i praktiska livet.

TT erinrar om den sedan länge accepterade principen att allmänheten skall ha fri insyn i verksamheten hos myndigheter och andra allmänna organ. Oftast är det ju så att massmedierna genom sina journalister förmedlar denna insyn till den läsande och lyssnande allmänheten. Det är därför enligt TT av stor betydelse att också journalisterna får hjälp med att tolka och tillämpa lagen så att de inte vandrar helt vilse i en djungel av paragrafer och kommer i

ett hopplöst underläge mot t. ex. en funktionär som vägrar att utlämna en handling eller uppgift. Det kan kanske sägas att det bör vara en uppgift för massmedieföretagen själva att undervisa sina medarbetare. Men det bör vara ett intresse också för lagstiftaren att medverka till en överskådlig och lättillgänglig information om författningens bestämmelser. TT framför redan nu det önskemålet att i samband med lagens ikraftträdande utges en skrift som så enkelt och kortfattat som möjligt informerar om de viktigaste bestämmelserna och som kan sättas i händerna på journalister och andra lekmän.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län inskärper vikten av att det finns tillgång till en centralt utarbetad handledning senast när lagstiftningen träder i kraft. Denna handledning bör tillgodose det praktiska livets krav i fråga om presentation om föreskrifterna. Eventuellt kan denna utformas som en "katalog" i vilken olika myndigheter kan utläsa när sekretess föreligger, skaderekvisitens gradering, undersökningspliktens omfattning vid olika skadenivåer, skillnaden mellan skada och men etc. Därutöver måste enligt länsstyrelsen ställas krav på att varje myndighet kontinuerligt svarar för utbildning och information om regelsystemet. Myndighetsinsatsen kan bara bli ett komplement till en väl utarbetad handledning, rikligt försedd med klargörande motivuttalanden. Enligt länsstyrelsen får det förutsättas att sedermera vissa myndigheter inom sina respektive områden ytterligare utvecklar bedömningsgrunderna för att underlätta tillämpningen och ge råd i olika hänseenden inom vissa begränsade verksamhetsområden. Enligt *riksarkivet* ställer den nya sekretesslagen, om den genomförs, otvivelaktigt ökade krav på arkivinstitutionerna både då det gäller utbildning av personal för att åstadkomma en sakkunnig bedömning av svåra avvägningsfrågor och då det gäller arbetsinsatser innan handlingar lämnas ut.

Behovet av information och utbildning betonas också av *Svea hovrätt, RÅ, datalagstiftningskommittén, totalförsvarets upplysningsnämnd, patent- och registreringsverket, statens industriverk, förenade fabriksverken, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Malmöhus län, polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt, TCO* och *Riksförbundet Hem och Skola.* I några remissyttranden betonas att särskilda medel bör anslås för ändamålet.

Också *statens lantmäteriverk* anser att den föreslagna lagstiftningen blir svår att förstå och tillämpa för den enskilde tjänstemannen. I fråga om lagens allmänna uppbyggnad och bestämmelser bör därför ett utbildningsmaterial framställas lämpligen genom justitiedepartementets och personalutbildningsnämndens försorg. De flesta myndigheter torde ha anledning att utfärda tillämpningsföreskrifter för sitt eget ansvarsområde. Sådana föreskrifter bör enligt verket utarbetas innan lagen träder i kraft. Under förutsättning att lagförslaget behandlas av riksdagen våren 1978 bör ikraftträdandet skjutas fram till förslagsvis den 1 januari 1980.

3 Sambandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt

Som framgår av det föregående avsnittet tillstyrker det stora flertalet remissinstanser att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt samordnas i en gemensam lag. Några remissinstanser tar upp denna fråga till en mera principiell diskussion.

Till dem som är *positiva* till en samordning av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt hör *hovrätten för Västra Sverige.* De krav som ställs på bestämmelser om handlingssekretess torde enligt hovrätten till viss del vara oförenliga. En föreskrift om handlingssekretess är ett undantag från den grundlagsprincip med ändamål att säkra så vidsträckt insyn som möjligt i myndigheternas handläggning av allmänna ärenden, en av de få medborgerliga rättigheter som sedan århundranden är förankrad i grundlag. En sådan föreskrift bör därför inte medge sekretess utöver vad som är nödvändigt. Den bör vidare vara klar i konturerna och inte kunna tolkas och tillämpas extensivt. – Mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet står andra viktiga allmänna och enskilda intressen: skyddet för utrikespolitiken och försvaret, för den brottsbekämpande verksamheten, för privatlivets helgd, för enskildas möjlighet att bedriva näringsverksamhet i konkurrenssamhället, osv. Dessa intressen talar enligt hovrätten, ofta med stor tyngd, för en vidsträckt sekretess. I formellt hänseende står på likartat sätt mot varandra å ena sidan allmänhetens och nyhetsmediernas – och i någon mån även lagstiftarens – intresse att föreskrifterna överskådligt och lättförståeligt presenterar begränsningarna av offentlighetsprincipen, å andra sidan de tillämpande myndigheternas krav på att föreskrifterna skall ge så exakt ledning som möjligt när sekretessfrågor ställs på sin spets. I fråga om tystnadsplikten konstaterar hovrätten att föreskrifter om denna tidigare meddelades utan att större konstitutionella hinder eller andra lagtekniska problem mötte. Många tystnadsplikter har enligt hovrätten blivit utformade utan att man har ägnat djupare eftertanke åt de rättsliga problemen: de kan vara beskrivna med svepande formuleringar och oklara till sin innebörd. Som exempel nämner hovrätten polisinstruktionens och barnavårdslagens bestämmelser i ämnet. Det har, anmärker hovrätten, någon gång sagts att mera svepande formuleringar kan godtas i fråga om tystnadsplikter, eftersom det här gäller att ge direktiv som skall kunna uppfattas och följas även av personer som inte har utbildning och träning i tillämpning av invecklade rättsregler. Enligt hovrätten är det svårt att värdera detta argument. Efter det att 1974 års RF trädde i kraft framstår emellertid en föreskrift om tystnadsplikt på ungefär samma sätt som en föreskrift om en handlingssekretess, nämligen såsom en inskränkning i en konstitutionell princip (regeln i 2 kap. 1 § RF om yttrandefrihet). De nyligen genomförda grundlagsändringarna i fråga om de medborgerliga fri- och rättigheterna innebär enligt hovrätten krav på särskild försiktighet vid införande av tystnadsplikter och

härigenom har likheten mellan tystnadsplikt och handlingssekretess blivit än mer framträdande. Det är i detta läge inte godtagbart att en tystnadsplikt föreskrivs i så opreciserade ordalag som har förekommit tidigare. Praktiskt sett kan man, sedan några år har förflutit med stora luckor i sekretesskyddet utan att iakttagbara olägenheter har framträtt, våga hävda, att den behövliga förtegenheten i allt väsentligt uppnås som en följd av de offentliga funktionärernas lojalitet och goda omdöme och därigenom troligen inte kräver något särskilt beaktande vid utformningen av sekretessreglerna. De omsorgsfullt utarbetade reglerna om handlingssekretess, vilka får förutsättas göra klart vad som verkligen behöver hållas hemligt, ger f. ö. tillräcklig ledning även för den dagliga hanteringen av känsligt material. Hovrätten konstaterar också att de allra flesta befattningshavare troligen aldrig kommer i situationer där det finns anledning att närmare överväga hur gränsen mellan offentligt och hemligt skall dras. Hovrätten ställer sig alltså bakom tanken att föreskrifterna om de offentliga funktionärernas tystnadsplikt samordnas med föreskrifterna om handlingssekretess. Mot det sätt på vilket samordningen har kommit till uttryck i lagförslaget har hovrätten inte någon väsentlig invändning. Hovrätten fortsätter:

Att tystnadsplikterna samordnas med handlingssekretessen kommer att få till följd att man inte behöver utnyttja de möjligheter till delegering som RF ger. Detta är ett värdefullt framsteg; begränsningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna bör utformas direkt av riksdagen. Det finns, om förslaget blir genomfört, anledning att överväga om man inte kan helt undvara den delegeringsmöjlighet som anges i 8 kap. 7 § första stycket 7 RF. Här bör man således enligt hovrättens mening överväga en ändring i RF. På längre sikt bör man måhända ta det steget att grundlagsregleringen av tystnadsplikterna förs från RF:s till TF:s tillämpningsområde och där samordnas helt med regleringen av handlingssekretessen. Möjligen borde det uppdragas åt yttrandefrihetsutredningen att utarbeta förslag därom.

Svea hovrätt anser att övertygande skäl anförts för idén att föra samman handlingssekretessen och tystnadsplikten till en gemensam reglering. Enligt hovrättens mening är denna lösning den mest ändamålsenliga. Det sätt på vilket det enhetliga sekretessbegreppet har konstruerats är berömvärt. Genom att knyta föremålet för sekretessen till "uppgift" av visst slag utan avseende på formen har man enligt hovrätten bemästrat svårigheterna att tekniskt sammanföra tystnadsplikt och handlingssekretess. Också *kammarrätten i Sundsvall* anser att starka skäl kan anföras för en integrering av regelsystemet. Kammarrätten delar uppfattningen att en sammanföring av reglerna till en särskild lag på sätt som skett i förslaget är förenligt med den bakomliggande grundlagsregleringen. Den sistnämnda frågan tas också upp av *kammarkollegiet* som konstaterar att handlingssekretess behandlas som en del av regleringen av tryckfriheten, medan tystnadsplikt ses som en begränsning av den i RF fastslagna medborgerliga yttrandefriheten. Den nya RF har samma syn på tystnadsplikten som TF av ålder haft på inskränkningar

i handlingars offentlighet. Sett från allmänhetens synpunkt rör det sig, menar kammarkollegiet, om ett och samma problem, nämligen undantag från offentlighetsprincipen, inskränkningar i rätten till insyn i förvaltningen. En gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i allmän tjänst synes därför enligt kollegiets mening inte behöva föranleda några principiella betänkligheter. Det är inte alltid möjligt att meddela bestämmelser gemensamma för allmänna handlingar och information i annan form. Situationer kan tänkas där behov av hemlighållande gör sig gällande enbart beträffande muntlig information. Exempel härpå utgör den i promemorieförslaget 12 kap. 11 § intagna tystnadsplikten för växeltelefonist, ett uttryck för svårigheterna att helt förverkliga en enhetlig sekretessnivå för handlingssekretess och tystnadsplikt. Kammarkollegiet anser emellertid att de invändningar som kan resas mot lagförslaget inte har en sådan tyngd att de utgör hinder mot att föra samman regler om tystnadsplikt och handlingssekretess i en och samma lag. Inte heller *domstolsverket* anser att bestämmelserna i TF resp. RF lägger hinder i vägen mot den valda lösningen. Handlingssekretess och tystnadsplikt kan ses som olika former av begränsning av offentlighetsprincipen. Det är enligt domstolsverket i stort sett samma intressen som kräver skydd mot obehörigt spridande oavsett om uppgiften som skall skyddas finns i en handling eller inte. Liknande synpunkter framförs av *försvarets sjukvårdsstyrelse*. Också *postverket* anser det lämpligt att tillskapa ett enhetligt sekretessbegrepp, som avser både handlingssekretess och tystnadsplikt. Verket instämmer i bedömningen att sekretessregleringen vinner i klarhet och blir mera lättillämpad om sekretessen får avse den berörda uppgiften som sådan oberoende av om den finns dokumenterad i en allmän handling eller inte. *Bankorganisationerna* framför samma uppfattning.

Pressens samarbetsnämnd erinrar om att nämnden i sitt remissyttrande över TK:s betänkande framhöll att parallellitet i huvudsak skulle uppnås mellan tystnadsplikt och handlingssekretess vad gäller grundlagsskyddet, om man i RF införde en särskild regel om att inskränkning i yttrandefrihet i form av tystnadsplikt fick göras bara för att tillgodose i stort sett samma syften för vilka handlingssekretess får införas enligt 2 kap. 1 § TF. Nämnden förordade då att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt skulle i sak följa samma huvudlinje men inte blandas samman genom varandra korsande hänvisningar från det ena systemet till det andra. I promemorian har föreslagits att de båda regelsystemen skall sammanföras till en enda sekretesslag. Enligt samarbetsnämndens mening visar lagförslaget att ett sådant sammanförande är tekniskt möjligt. Samordningen är byggd på att det är en viss uppgift som sekretesskyddas, inte en handling. Nämnden anser att man bör så långt som möjligt söka uppnå helt gemensamma regler för en uppgift i en allmän handling och en uppgift hos en tjänsteman. Handlingssekretessen är delvis reglerad i 2 kap. TF, varför lagstiftaren är bunden av grundlagens regler såvitt angår utlämnande av en allmän handling. En

tjänstemans beslut att vägra utlämna en uppgift som inte återfinns i en allmän handling kan inte överklagas. Så länge som det saknas en besvärsordning för vägran att utlämna muntliga uppgifter, blir det omöjligt för massmedierna att kontrollera hur systemet med tystnadsplikter i praktiken kommer att inskränka yttrandefriheten. Samarbetsnämnden föreslår därför att det undersöks, om någon form av besvärsordning vid vägran att utlämna muntliga uppgifter kan skapas. (Jfr även under avsnitt 2.)

Några remissinstanser anser emellertid att samordningen av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt skapar problem. Ett första problem att beakta vid samordning av regler om handlingssekretess och inskränkningar i funktionärers rätt att lämna information om vad de erfarit i tjänsten är, konstaterar *regeringsrätten*, att två olika grupper av grundlagsregler styr utformningen. Regeringsrätten hänvisar till 2 kap. 12 och 13 §§ RF och 2 kap. 2 § TF, vilka innehåller två olika kataloger över ändamål, för vilka grundlagsenligt inskränkningar i de grundlagsskyddade friheterna tillåts. Dessa kataloger är enligt regeringsrätten olika konstruerade och inte helt sammanfallande. I promemorian har man visserligen noterat skillnad mellan de berörda grundlagsbuden (promemorian s. 95), men det synes inte klart vilka slutsatser man dragit härav. Lagförslaget följer TF:s och inte RF:s katalog i sin disposition. Enligt regeringsrättens mening måste beträffande varje sekretessregel i den föreslagna sekretesslagen klarläggas huruvida den har täckning såväl i 2 kap. 2 § TF som i 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Exempelvis saknar reglerna i TF om handlingssekretess till skydd för intresset att bevara djur- och växtart uttrycklig motsvarighet i RF:s regler om inskränkningar i yttrandefriheten. Till undvikande av framtida osäkerhet om någon sekretessregelns grundlagsenlighet bör enligt regeringsrätten en sådan granskning ske nu. En dylik genomgång, som regeringsrätten för sin del inte kunnat företa, är förenad med vissa svårigheter. Regeringsrätten pekar särskilt på kravet i 2 kap. 12 § RF att begränsningen inte får så att säga vara tilltagen med prutmån. Inskränkningen i rätten att lämna uppgift får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till inskränkningens ändamål. Någon motsvarande uttrycklig begränsning finns inte med avseende på handlingssekretessen. Av detta skulle enligt regeringsrätten kunna slutas att lagstiftaren har större marginaler till förfogande då det gäller att föreskriva sekretess rörande uppgift i allmän handling än beträffande muntlig uppgift. Regeringsrätten konstaterar fortsättningsvis att samordningen av reglerna om handlingssekretess och om inskränkning av annat uppgiftslämnande åstadkommits genom att lagförslaget utgår från ett gemensamt begrepp "uppgift". Enligt förslaget är det uppgifter, oavsett om de förekommer i handling eller hos funktionären, som blir föremål för sekretess. Sekretessen ges i 1 kap. 2 § lagförslaget den dubbla funktionen att innefatta förbud mot utlämnande av allmän handling, som innehåller sekretessbelagd uppgift, och förbud för befattningshavare att röja

uppgift eller att utnyttja den utanför den verksamhet dit uppgiften hör. Svårigheterna att i gemensamma bestämmelser anordna regler om sekretess för uppgift, som är konkretiserad i viss handling, och regler om sekretess för uppgifter, som ingår i det faktiska vetande en funktionär för med sig, finner regeringsrätten uppenbara. Regeringsrätten anför vidare:

Handlingssekretessen utgår från handlingen som ett fysiskt objekt, vilket alltid kan lokaliseras till en viss plats. Den uppgift som endast finns i funktionärens medvetande och som han för med sig var han än befinner sig kan icke på samma sätt läggas fast och blir med nödvändighet mer obestämd. Dokumentet lever sitt liv oföränderligt och oberoende av människor. Den muntliga uppgiften, som är förknippad med en människa, undergår lätt snabba förändringar av olika slag, liksom människan själv. Personen som är bärare av uppgiften kan röra sig fritt och kommer ofta i nya situationer (promemorian s. 125). Följden är att uppgifter, som finns lagrade i den mänskliga hjärnan, kan komma att framtas i skilda sammanhang och för helt olika ändamål.

Denna grundläggande olikhet påverkar lagstiftningen på flera punkter. Självfallet påverkas själva utlämnandet. I ena fallet blir fråga om att utbekomma en handling som innehåller uppgifterna, i andra fallet att förmå en funktionär att muntligen lämna en uppgift. För uppgift i handling kan bestämmas en viss sekretesstid. Att på samma sätt ange efter vilken tid en funktionär får omtala någon uppgift han ackumulerat i sitt vetande under sin tjänst låter sig inte göra i generell form.

Även överprövning och rättslig kontroll måste utformas olika för de två huvudtyperna av uppgift. Beslut om handlingssekretess skall enligt 2 kap. 15 § TF kunna överklagas, regelmässigt till domstol. Förfarandet härvidlag beskrives närmare i 13 kap. av lagförslaget. Något motsvarande förfarande med överklagande av en funktionärs tystnad avseende uppgift som någon begärt finns ej nu och har inte heller föreslagits. Innebörden av sekretessreglerna kommer därför att bestämmas i första hand av en rättspraxis som knyter an till handlingssekretessen och som regeringsrätten kommer att utforma. Vad gäller sekretessreglernas tillämpning vid muntligt uppgiftslämnande kommer rättspraxis sannolikt att främst utbildas av högsta domstolen i mål om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. I vad mån det blir möjligt att upprätthålla enhetlighet i rättstillämpningen kan ej avgöras i dag. Härvidlag är att märka att de båda högsta instanserna kommer att utgå från så att säga motsatt rättsläge vid sekretessreglernas tillämpning. Rättspraxis i högsta domstolen kommer att hänföra sig till fall där funktionären har lämnat ut en uppgift som han bort innehålla. För regeringsrätten uppkommer motsatt situation. Där gäller det en myndighet, som hållit inne med en handling som bort utlämnas. Det föreligger risk för att det beträffande samma lagrum kan komma att utveckla sig en dubbel praxis, en restriktiv vad gäller utlämnande av allmän handling och en mindre restriktiv när det gäller muntligt meddelande av en uppgift av samma slag som finns i den allmänna handlingen.

Även när det gäller uppställandet av förbehåll vid utlämnandet av uppgift gör sig samma svårigheter märkbara, föranledda av de båda uppgiftstypernas olika karaktär. Förbehåll att icke låta en handling gå vidare är lättare att kontrollera än ett förbehåll om att muntlig uppgift ej får vidarebefordras.

Dessutom föreligger svårigheter i vad avser dokumentationen för förbehåll vid muntligt meddelande. TK anförde i sin motivering till motsvarande bestämmelse, att förbehållen måste vara dokumenterade, enär det eljest knappast finns någon möjlighet att beivra överträdelse av dem. För detta ändamål borde det enligt kommittén vara tillräckligt att förbehållen muntligen delgavs den som skulle omfattas av dem och att därefter en officialanteckning av delgivningen gjordes på den handling, där förbehållen nedtecknats. Det kunde enligt kommittén vara lämpligt att sökanden med sin namnteckning fick bekräfta, att han fått del av de förbehåll som myndigheten beslutat (SOU 1975:102 s. 232).

Oavsett hur det angivna sättet att åstadkomma dokumentation om förbehåll kommer att betraktas i ett brottmål, torde det enligt regeringsrättens mening bli synnerligen besvärligt att hantera i det praktiska livet, särskilt mot bakgrund av att i flertalet fall begäran om muntlig uppgift torde komma att framställas per telefon.

Även *socialstyrelsen* anser att det är viktigt att varje sekretessregel i sekretesslagen har täckning i såväl TF som RF. Styrelsen konstaterar att detta inte närmare har berörts i motiven men utgår från att detta kommer att vara fallet när lagen träder i kraft.

Svårigheterna vid samordningen av handlingssekretessen och tystnadsplikten har enligt *JK* sin grund däri att, medan handlingssekretessen kan tidsbegränsas, tystnadsplikten av främst praktiska skäl inte låter sig inordnas under på förhand utstakade tidsbestämmelser. Vidare och kanske framför allt uppstår komplikationer vid en befattningshavares övergång från en verksamhet till en annan verksamhet i det allmännas tjänst. Systemet medför att en tjänsteman som byter anställning hos det allmänna kan komma att samtidigt bli underkastad tystnadspliktsregler av olika styrka beträffande samma uppgift. Tänkbart är också att tystnadsplikt beträffande en viss uppgift föreligger för honom på grund av hans tidigare anställning men inte alls i hans nya. Dessa svårigheter sammanhänger enligt JK med att, på grund av den enhetliga sekretessregleringen, tystnadsplikten i främsta rummet kommer att vara bunden vid en viss verksamhet, ärendetyp eller myndighet. I detta sammanhang uttalar JK ett önskemål om att i lagen på ett mycket tidigt stadium – kanske lämpligen i lagens första paragraf – uttryckligen anges att lagen behandlar, utom handlingssekretess m. m., även tystnadsplikt. Ordet tystnadsplikt förekommer enligt förslaget först i 14 kap. Detta är enligt JK en brist inte minst därför att ordet sekretess så lätt för läsarens tankar till den nuvarande s. k. sekretesslagen, som ju emellertid inte alls behandlar tystnadsplikten.

Enligt *lantbruksstyrelsen* borde samordningen av tystnadsplikt och handlingssekretess förutsätta en samordning även av de regler på grundlagsnivå som den nya lagstiftningen bygger på. Reglerna om tystnadsplikt grundas på 2 kap. 13 § RF, medan reglerna om handlingssekretess är grundade på 2 kap. 2 § TF. Dessa bestämmelser har sinsemellan olika innehåll, och reglerna i TF om när handlingssekretess får förekomma ger mindre utrymme för sekretess

än vad RF:s föreskrifter om begränsningar i yttrandefriheten medger. En samordnad sekretesslag medför då enligt lantbruksstyrelsen att man måste bygga på de snävare reglerna i TF. Handlingssekretessen får nämligen inte gå utöver dessa, medan däremot tystnadsplikterna kan göras mindre omfattande än vad RF i och för sig tillåter. TF blir på så sätt normerande för lagstiftningen, även i den del denna bygger på RF. Rent logiskt borde i stället den angivna uppräkningen i 2 kap. 13 § RF om när tystnadsplikt får föreskrivas ges samma innehåll som 2 kap. 2 § TF. Ett förslag i den riktningen lades också fram i prop. 1975/76:209 om fri- och rättigheter i grundlag. Riksdagen biträdde emellertid inte förslaget i den delen utan beslöt den nu gällande formuleringen av 2 kap. 13 § RF i enlighet med förslag från konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56). Skillnaden mellan de båda grundlagarna blir genom det nu framlagda förslaget mera markerad. Skillnaden visar sig också på det sättet att riksdagens rätt att delegera normgivningen för tystnadsplikter (8 kap. 7 § RF) inte har någon motsvarighet när det gäller handlingssekretessen, där riksdagen i princip saknar möjlighet att delegera beslutanderätten. De angivna olikheterna mellan RF och TF bör enligt lantbruksstyrelsen så långt det är möjligt undanröjas. Styrelsen förordar att den nyligen tillsatta utredningen om en ny yttrandefrihetsgrundlag tar upp dessa frågor.

Också *kommunstyrelsen i Södertälje kommun* anser det angeläget att yttrandefrihetsregleringen i grundlag samordnas. Styrelsen konstaterar att två statliga utredningar f. n. arbetar med dessa frågor. Den ena av utredningarna har till uppgift att söka framlägga förslag till en samlad yttrandefrihetsgrundlag, medan den andra utredningen har till syfte att se över formreglerna för fri- och rättigheternas inskränkningar i RF. Det finns enligt kommunstyrelsen en uppenbar konflikt mellan dessa två utredningars angreppssätt. Enligt kommunstyrelsens uppfattning talar övervägande skäl för att man strävar mot en samlad yttrandefrihetsgrundlag med formregler som väl harmonierar med RF. I annat fall omöjliggörs det samlade angreppssätt på t. ex. sekretessfrågorna som det remitterade förslaget är exempel på.

Av remissinstanserna är det endast ett fåtal som är negativa till en samordning av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt. Till dem hör *kammarrätten i Göteborg* som anser att bristerna i promemorieförslaget är nödvändigt förbundna med den tekniska lösning som har valts. Den grundläggande lagstiftningstekniska svårigheten på sekretesslagstiftningens område ligger enligt kammarrätten i att förena klarhet, enkelhet och lättbegriplighet med en ordning som inte leder till onödigt stor sekretess. Varken den gällande sekretesslagen eller OK:s och OSK:s förslag kan sägas utgöra någon idealisk lösning av det föreliggande problemet. Promemorieförfattarna har emellertid gjort uppgiften extra svår för sig genom att i ett och samma lagverk reglera dels handlingssekretessen, dels tystnadsplikten och den därmed sammanhängande meddelarfriheten i förhållande till massmedi-

erna. Härvid har man inte begränsat sig till att avhandla de skilda problemkomplexen i olika avdelningar inom en och samma lag utan i stället så långt som möjligt försökt att organiskt integrera de olika regelkomplexen. Här ligger enligt kammarrättens mening en av de väsentliga orsakerna till att den föreslagna lagen har blivit så komplicerad och svårtillgänglig. För handlingssekretessens del har det inneburit att man i stället för "handling" nödgats arbeta med "uppgift" som grundbegrepp. Från teoretiska utgångspunkter kan detta förefalla tilltalande, eftersom det obestridligen finns starkt samband mellan handlingssekretess och tystnadsplikt. Lagstiftningen kompliceras emellertid betydligt. Enligt kammarrätten är det sålunda lättare att konkret avgränsa sekretessen genom att föreskriva att en viss handling skall vara sekretessbelagd än att göra det beträffande en viss uppgift, som kanske finns endast i en tjänstemans medvetande. Kammarrätten fortsätter:

Det finns också anledning att ställa frågan om det ligger någon egentlig vinst i att organiskt sammansmälta handlingssekretess och tystnadsplikt i en lag, även om en sådan ordning kan förefalla riktig från teoretisk och systematisk synpunkt. Vad det hela handlar om är att ge offentlighetsprincipen en så stor genomslagskraft i vårt rättssystem som möjligt. För detta ändamål spelar handlingssekretessen en helt avgörande roll. Det gäller med andra ord att ge reglerna om handlingssekretess en sådan klarhet och precision att de inte leder till hemlighållande i andra fall än lagstiftaren har avsett. Dessa regler markerar i princip de yttersta gränserna för medborgarnas rätt till insyn i myndigheternas handlingar.

Tystnadsplikten har däremot inte alls samma betydelse för allmänhetens möjligheter att kontrollera myndigheternas verksamhet. Den enskilde har här, till skillnad från vad som gäller i fråga om allmänna handlingar, ingen principiell rätt att få del av den information som myndigheterna sitter inne med. Tystnadsplikten är ett undantag från den grundlagsfästa yttrandefriheten. Denna tar inte som offentlighetsprincipen i första hand sikte på att skaffa fram information om myndigheternas verksamhet utan har en vidare syftning. Det kan därför sättas i fråga om några särskilt starka principiella skäl talar för en lagteknisk sammansmältning av handlingssekretess och tystnadsplikt.

Än viktigare är emellertid att anspråken på fullständighet, konkretion och lättillgänglighet enligt kammarrättens mening inte behöver ställas lika högt på de båda områdena. Med hänsyn till att offentlighetsprincipen spelar den helt avgörande rollen för insynen i myndigheternas verksamhet är det naturligt att försöka göra lagstiftningen om handlingssekretess så effektiv och bra som möjligt i dessa hänseenden. När det däremot gäller tystnadsplikten kan behoven knappast sägas vara lika stora. För det första ger ju yttrandefriheten inte medborgarna någon rätt att avkräva tjänstemännen den icke sekretesskyddade information som de sitter inne med. För det andra kan inte tjänstemännen anses ha samma behov av klarläggande besked på tystnadspliktsområdet. Redan reglerna om handlingssekretess torde i flertalet fall ge den vägledning som behövs. Dessutom föreligger ju ingen skyldighet att yppa vad man känner till, och bestämmelserna om tystnadsplikt behöver därför inte ställas på sin spets på samma sätt som reglerna om handlingssekretess.

Kammarrättens slutsats är därför att ansträngningarna bör inriktas på att åstadkomma en så klar, entydig och lättillämpad reglering som möjligt av handlingssekretessen, medan tystnadsplikten såsom mindre betydelsefull från offentlighetssynpunkt kan regleras med hjälp av mera allmänt hållna bestämmelser.

I detta sammanhang vill kammarrätten beröra ett särskilt skäl som har anförts till förmån för en lagteknisk sammansmältning av handlingssekretess och tystnadsplikt, nämligen att man därigenom undviker sådana bestämmelser som 7 och 20 §§ LOFT. Enligt kammarrättens mening saknar detta skäl bärkraft, i synnerhet som de nämnda bestämmelserna till skillnad från flertalet paragrafer i den föreslagna sekretesslagen är enkla och lättbegripliga.

Avslutningsvis uttalar kammarrätten att, oavsett hur man ställer sig till de frågor som behandlats i kammarrättens yttrande, det inte är möjligt att i dagens läge genomföra en sammanhållen lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt av den typ som föreslås i promemorian. Skälet är att en sådan lagstiftning måste hålla sig inom ramen för inte bara de i TF angivna sekretessändamålen utan även de i RF angivna möjligheterna till inskränkningar i yttrandefriheten. De begränsningar som sålunda ges är inte helt överensstämmande i de båda grundlagarna (se KU 1975/76:56 s. 26). Det finns således ändamål för vilka handlingssekretess men inte tystnadsplikt får föreskrivas. Så är t. ex. fallet med skyddet för intresset att bevara djur- eller växtart. Denna skillnad synes enligt kammarrätten inte ha beaktats vid utformningen av förslaget till sekretesslag.

Som framgår av föregående avsnitt är *universitets- och högskoleämbetet* och *de juridiska fakulteterna* starkt negativa till samordningen av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt och avstyrker att sådana regler tas upp i en gemensam lag. Även om promemorian innehåller vissa argument för och emot en gemensam reglering av handlingssekretessen och tystnadsplikten, tycks man enligt *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* knappast ha allvarligt övervägt något annat alternativ än det valda. Den redovisning som i anslutning härtill lämnas är i vissa avseenden missvisande. Som utgångspunkt för förslaget hävdas sålunda (promemorian s. 104), att "den konstitutionella synen på handlingssekretess och tystnadsplikt har blivit likartad". Detta är enligt fakultetens mening inte korrekt. Vid RF:s tillkomst liksom vid genomförandet av de senaste ändringarna i 2 kap. TF har man klart skilt mellan dessa båda företeelser. TF reglerar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och medger att denna rätt genom stadgande i särskild lag begränsas, om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF särskilt angivna ändamål. TF:s regler om handlingsoffentlighet motsvaras inte av några regler i RF om rätt att kräva information på annat sätt. RF:s stadganden om den medborgerliga yttrandefriheten – vilken också gäller för offentliga funktionärer avser endast normgivningsformerna och sakliga begränsningar i möjligheterna att inskränka yttrandefriheten (2 kap. 1, 12 och 13 §§ RF). De tillåtna skälen för inskränkningar i handlingsoffentligheten resp. yttrandefri-

heten är inte identiska. En regel som begränsar handlingsoffentligheten aktualiseras, då någon framställer en begäran om att få ut en allmän handling, och dess tillämpning medför ett avslagsbeslut, som kan överklagas. En tystnadspliktsbestämmelse skall däremot kontinuerligt beaktas av alla offentliga funktionärer i alla situationer, och dess tillämpning innebär att vederbörande skall tiga om där avsedda förhållanden. Både den konstitutionella synen på de båda regelkomplexen och dessas innebörd och praktiska funktion skiljer sig alltså åt. Att beröringspunkter dock finns är enligt fakulteten uppenbart, och frågan blir då, om en gemensam reglering innebär sådana fördelar, att ett enhetligt sekretessbegrepp, innefattande både begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och förbud för offentliga funktionärer att röja uppgifter, är ändamålsenligt. Ett vägande skäl för en gemensam lag om handlingssekretess och tystnadsplikt anges i promemorian vara, att sekretessregleringen härigenom blir "klarast och mest lättillämpad" (promemorian s. 13). Regleringen påstås "i hög grad" vinna "i klarhet och lättöverskådlighet", om den byggs upp på grundval av ett enhetligt sekretessbegrepp (promemorian s. 92). "Den tänkta ordningen" förklaras "tveklöst" medföra fördelar för rättstillämpningen. Det sägs att det givetvis blir "lättare för tjänstemännen att få grepp om sekretessregleringen om denna är densamma vare sig det är fråga om att lämna ut allmän handling eller att lämna uppgifter i annan form" (promemorian s. 108). Mot bakgrund av promemorieförslagets utformning kan enligt fakulteten riktigheten av dessa påståenden starkt ifrågasättas.

Enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* bör sambandet mellan handlingssekretess och tystnadsplikt inte överdimensioneras. Tvärtom gör våra grundlagar i detta avseende en tämligen klar åtskillnad, i det att handlingssekretessen regleras i 2 kap. TF och tystnadsplikten innebär en begränsning av den i 2 kap. RF reglerade yttrandefriheten. Väl att märka innehåller RF ingenstädes något stadgande om en allmän rätt för medborgarna att avkräva myndigheterna information. Från teoretisk och principiell synpunkt föreligger sålunda enligt fakulteten knappast något bärkraftigt skäl för en samreglering. Från praktisk synpunkt åter bör beaktas, att situationerna vid framställningar om utlämnande av allmän handling generellt sett inte obetydligt skiljer sig från de olikartade lägen (offentliga eller rent privata sammanhang), där frågor rörande tystnadsplikten kan komma att aktualiseras. I de förra fallen ges ett helt annat rådrum för omsorgsfulla rättsliga överväganden än i de senare, då det kan gälla att handla snabbt. Slutsatsen av det anförda blir enligt fakulteten att reglerna om tystnadsplikt bör vara klarare, enklare och mer lättillämpade än bestämmelserna om handlingssekretess. De bör vara lätt tillgängliga och inte "inbakade" i en omfångsrik, med handlingssekretessreglerna gemensam författning.

Liknande synpunkter anförs av *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, som anser att handlingssekretessen utgör en begränsning av medborgarnas

rätt att ta del av allmänna handlingar, medan tystnadsplikten är en begränsning av den medborgerliga yttrandefriheten. I 2 kap. TF sägs ingenting om någon sekretessplikt för offentliga funktionärer, och RF stadgar ingen allmän rätt för medborgarna att kräva information av myndigheterna. En gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt kan därför inte sägas ha något starkare stöd i grundlagarna. Det finns enligt fakulteten starka praktiska skäl som talar för en särreglering av de båda rättsområdena. I promemorian tycks man inte ha tagit hänsyn till att reglerna om handlingssekretess resp. tystnadsplikt mestadels aktualiserats i helt olika situationer. Handlingssekretessreglerna träder i funktion, när en enskild person har gjort särskild framställning om att få ta del av en allmän handling. Den funktionär som handlägger framställningen är ofta väl förtrogen med sådana ärenden och har möjlighet att noga överväga uppkommande lagtillämpningsfrågor. Är han osäker, kan frågan hänskjutas till myndighetens avgörande. Ett avslagsbeslut kan överklagas och blir då föremål för domstolsprövning. Reglerna om tystnadsplikt aktualiseras enligt fakulteten i helt andra situationer. Tystnadsplikten följer den offentlige funktionären dygnet runt. Denne måste tänka på sin tystnadsplikt i alla möjliga situationer, i eller utanför tjänsten (t. ex. i sitt privata umgänge). Han är i regel inte någon juridisk expert, och han kan råka i oväntade lägen som inte ger rådrum för några ingående rättsliga överväganden. Av dessa skäl måste tystnadspliktsreglerna ha en betydligt enklare utformning än handlingssekretessreglerna. De sistnämnda gäller handläggning av bestämda ärenden, medan tystnadsplikten avser funktionärens handlande i stort, i eller utanför tjänsten. Promemorieförslaget är väsentligen utformat med handingssekretessreglerna som utgångspunkt. Det bör undersökas om tystnadsplikten kan få en enklare och mera lättillämpad reglering om den behandlas i en särskild lag.

Ett par remissinstanser tar upp handlingssekretessens inverkan på tystnadsplikten. Enligt *RÅ* är den grundläggande förutsättningen för en gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt som också framhållits i promemorian att en enhetlig sekretessnivå tillskapas. En följd härav blir att uppgifter som inte är hemliga i en allmän handling inte heller omfattas av tystnadsplikt när de inte är dokumenterade i en sådan handling. Även om tystnadsplikter som nu återfinns i omkring 200 lagar och författningar täcker ett betydligt större område än handlingssekretessen är det ofrånkomligt att handlingssekretessen måste vara normgivande vid en samordnad reglering. Den restriktivitet som skall iakttas beträffande handlingssekretessen har kommit till uttryck i 2 kap. 2 § andra stycket TF, där det sägs att begränsningen av rätten att ta del av allmänna handlingar skall noga anges i lag. Med denna utgångspunkt är det enligt RÅ ofrånkomligt att en krympning sker av området för tystnadsplikten. För egen del är RÅ beredd att biträda den i promemorian uttalade uppfattningen att detta inte kommer att leda till några större olägenheter. Med en sådan koppling mellan handlings-

sekretess och tystnadsplikt som den nu angivna blir det lättare för den enskilde tjänstemannen att avgöra om och i vilken utsträckning han kan lämna uppgifter. RÅ anmärker, att det undantagsvis inte är möjligt att ta handlingssekretessen som utgångspunkt för tystnadspliktens omfattning. Som ett exempel på ett sådant fall nämner RÅ den tystnadsplikt som enligt förslaget föreskrivs för växeltelefonist. RÅ anför vidare:

För sekretessens utformning är de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. TF avgörande. Den i grundlagen fastslagna rätten till information, yttrande- och tryckfrihet är nödvändiga förutsättningar för en fri politisk debatt, som är så betydelsefull för ett demokratiskt samhälle. Som departementschefen anfört i prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet (s. 70) har offentlighetsprincipen tre huvudmål, nämligen att utgöra garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret. Av särskild betydelse är att massmedia erhåller en korrekt och allsidig information. I detta sammanhang är bestämmelserna i 7 kap. 3 § TF om meddelarfrihet av särskild betydelse. Av angivna skäl är det därför nödvändigt att iakttaga stor restriktivitet vid bedömningen av om allmänna och enskilda intressen har sådan tyngd att sekretess är motiverad. I 2 kap. 2 § TF har angivits de sekretessändamål som medger handlingssekretess.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ansluter sig till uppfattningen att en gemensam reglering av sekretess och tystnadsplikt medför avsevärda fördelar från såväl praktisk som teoretisk synpunkt. Länsstyrelsen konstaterar att den gemensamma regleringen förutsätter att tystnadsplikten och sekretessen får samma omfattning. I förslaget har denna anpassning gjorts med utgångspunkt i gällande omfattning av handlingssekretessen. Förslaget går i det avseendet längre än TK. I specialmotiveringen har angetts de tystnadsplikts-bestämmelser som måste ändras eller upphävas i samband med den nya lagstiftningen. Länsstyrelsen noterar att något försök till närmare analys av vad detta kommer att medföra på det praktiska planet inte har gjorts. Möjligheterna att översiktligt bedöma förslagets verkningar i denna del är därför enligt länsstyrelsens mening begränsade. Konsekvenserna av en inskränkning av tystnadspliktema kan därför visa sig först sedan systemet fungerat en tid. Måhända kan det då visa sig att behov föreligger av att återinföra tystnadsplikt på en del områden, dvs. låta tystnadsplikten gå utöver handlingssekretessen. Enligt länsstyrelsens mening kommer detta att möta lagtekniska svårigheter med hänsyn till lagförslagets uppläggning.

Socialstyrelsen förklarar att den i och för sig inte har något att erinra mot att ett enhetligt sekretessbegrepp och en gemensam sekretessnivå införs. Förutsättningen är emellertid att hinder härigenom inte uppkommer för den erforderliga flexibiliteten i lagtillämpningen. Svårigheterna uppstår enligt styrelsen först när det gäller att bedöma hur hög eller låg den gemensamma sekretessnivån bör vara eller vilka verkningar denna nivåbestämning får. I promemorian framhålls, konstaterar styrelsen, att det knappast kan komma i

fråga att i nämnvärd grad utöka handlingssekretessen för att åstadkomma likformighet i sekretessregleringen. I promemorieförslaget har därför förordats en lösning som innebär att tystnadsplikten till sitt omfång i princip begränsas till vad som gäller i fråga om handlingssekretess. Detta betyder dock att, om man skulle önska göra avsteg från denna nivå till förmån för en mer omfattande sekretess i t. ex. en förtroendesituation, frågan härom måste vara reglerad i lagen och avsteg från förtroendesekretessen i vissa situationer återfinnas i undantagsbestämmelser i denna.

4 Sekretessregleringens utformning

4.1 Lagens uppbyggnad

Lagens disposition godtas i allmänhet av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i fråga om denna. Endast ett fåtal remissinstanser redovisar en klart negativ attityd. På flera håll efterlyser man emellertid förenklingar.

Den i promemorieförslaget tillämpade metoden att gruppera de olika sekretessbestämmelserna med utgångspunkt i grundlagens uppräkning av sekretessgrunder framstår enligt *RÅ* som lika naturlig som att lagförslaget inleds med vissa grundläggande bestämmelser. I 2 kap. kompletteras dessa allmänna bestämmelser med regler angående vissa allmänna begränsningar i sekretessen. Enligt RÅ är det ofrånkomligt att de materiella rättsreglerna i förslaget liksom i gällande sekretesslag i huvudsak är av enumerativ karaktär samt att sekretessen anges gälla ärenden av visst slag eller inom viss verksamhet. En fördel av redaktionell art är att man undvikit anknytningen till namngivna myndigheter. På så sätt har man undgått att låsa regleringen till nuvarande förvaltningsorganisation. Av samma uppfattning är *Svea hovrätt* som anser lagens uppbyggnad förtjänstfull såvitt gäller kapitelindelningen och grupperingen av de olika sekretessbestämmelserna efter de sekretessgrunder som anges i TF. Samma gäller i huvudsak också för det sätt på vilket bestämelserna ordnats inom varje kapitel. Den uppbyggnad som lagen har i förening med att anknytningar till namngivna myndigheter i stort sett saknas gör att lagen knappast skall behöva ändras så ofta med anledning av nya företeelser i det allmännas verksamhet eller förändringar av förvaltningsorganisationen. Att myndigheter i allmänhet inte namngetts ger visserligen, liksom f. ö. hela förslagets utformning, enligt hovrätten ett starkt abstrakt intryck. Effekten härav på tillämpningen torde emellertid kunna motverkas av att myndigheterna lämnar sina anställda klara och tydliga tillämpningsanvisningar menar hovrätten. *Domstolsverket* konstaterar att de olika sekretessbestämmelserna i promemorieförslaget ordnats med utgångspunkt från TF:s sekretessgrunder. Sambandet med grundlagen förstärks härigenom. Indelningen i kapitel efter de olika sekretessgrunderna och uppdelningen inom kapitlen på berörda myndigheter medför enligt dom-

stolsverket att reglerna får en logisk uppbyggnad. Domstolverket finner emellertid att det blir vanligare än vad som nu är fallet att flera paragrafer i lagen blir tillämpliga på en och samma uppgift. Nackdelarna härav torde dock uppvägas av att de enskilda paragraferna i allmänhet blivit tydligare och det sekretesskyddade området mer preciserat. Domstolsverket noterar dock att långa och mindre överskådliga paragrafer förekommer. Positiva omdömen om dispositionen lämnas vidare av *datainspektionen, psykiatriska nämnden, statskontoret, riksarkivet, fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet* och *kommunstyrelsen i Stockholms kommun.*

Enligt *socialstyrelsen* är det framlagda förslaget i huvuddrag ändamålsenligt disponerat med en systematisk uppbyggnad, där mycket arbete har nedlagts på att i de enskilda bestämmelserna täcka alla tänkbara fall. Styrelsen tillstyrker därför i princip förslaget även vad gäller utformningen. Två principer bör dock vara vägledande då det gäller handlingssekretess och tystnadsplikt. Först och främst måste den enskilde kunna känna trygghet för att hans personliga förhållanden inte utlämnas till offentligheten. Därutöver kan krävas att reglerna härom är någotsånär lättillämpliga för den som skall tillämpa desamma. Även om promemorieförslaget i och för sig är logiskt uppbyggt, präglas dess konstruktion av en invecklad juridisk terminologi och systematik. Socialstyrelsen ifrågasätter därför om inte reglerna kan göras enklare och mer lättbegripliga med hänsyn till deras betydelse för den stora allmänheten. Styrelsen erinrar om att lagen skall tillämpas av alla offentliga funktionärer, av vilka blott ett fåtal har juridisk utbildning och träning. Enbart inom sjukvården finns ett stort antal personalkategorier med mycket skiftande förutsättningar att hantera sekretessregler. Avkall bör därför i enkelhetens namn i vissa avseenden göras på det som från teoretisk synpunkt kan framstå som det riktigaste.

Som framgår av nästföregående avsnitt är bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* och *de juridiska fakulteterna* kritiska mot dispositionen.

Också *JK* uttalar kritik mot sekretessreglernas utformning. När det gäller att utforma regler om sekretesskydd för enskilda personers intressen, måste enligt JK uppenbarligen stor vikt fästas vid det förhållandet att det för den enskilde regelmässigt är ovidkommande i vilket slags ärende eller sammanhang uppgiften i fråga förekommer. För honom måste det framstå som obegripligt varför skyddets styrka – eller rentav dess existens – skulle bero på sådana omständigheter. Också rent allmänt sett ter det sig onekligen naturligt att anknyta skyddet enbart till uppgiften som sådan. Det torde enligt JK dock inte vara möjligt att annat än i undantagsfall i lag beskriva uppgiften tillräckligt noga utan att anknyta till det sammanhang vari uppgiften aktualiseras. Behovet av sådan anknytning framträder framför allt när det gäller att dra gränsen för meddelarfriheten. – Hur man än anger uppgiften, måste man vid avgörandet av frågan om sekretesskydd och dettas styrka beakta intresset av insyn. Det kan enligt JK inte förnekas att detta intresse

kan vara starkare i vissa ärendetyper eller sammanhang än i andra. Även om och i den mån skyddsintresset får vika, bör dock hållas i minnet att insynen, åtminstone i det långa loppet, också tjänar den enskildes intressen. JK konstaterar att det i förslaget tillämpade systemet har lett till en omfattande uppspaltning och specificering av sekretessreglerna. Följden har blivit att sekretess inom samma verksamhetsområde, ärendeslag eller myndighet behandlas inte endast i skilda paragrafer utan även i olika kapitel. JK påvisar exempel på detta. Ofta innehåller de olika tillämpliga paragraferna skilda skaderekvisit och maximitider för handlingssekretess. Ett flertal variationer och nyanser förekommer sålunda beträffande skaderekvisiten, påpekar JK. Härtill kommer att de generella regler som upptas i 1 och 2 kap. också skall beaktas vid tillämpningen av en viss sekretessregel. Dessa generella regler är i flera fall förbundna med villkor eller undantag av skilda slag. Det sagda kan enligt JK till nöds accepteras så länge endast en sekretessregel är tillämplig beträffande en viss uppgift. Det förekommer emellertid fall då två olika regler samtidigt blir i och för sig tillämpliga i ett ärende på en och samma uppgift, utan att i lagtexten anges vilken regel som skall äga företräde. I den mån sekretessreglerna är likartat utformade, spelar det kanske inte någon roll vilken regel som tillämpas, men värre är att i några fall de båda samtidigt tillämpliga reglerna är olika konstruerade. Sådana kollisioner kan enligt JK:s mening givetvis inte accepteras.

Hovrätten för Västra Sverige noterar att bestämmelserna i 1 och 2 kap. promemorieförslaget till stor del bygger på TK:s förslag. Bestämmelserna innebär i många hänseenden angelägna förtydliganden, och hovrätten tillstyrker i det väsentliga förslaget i den delen. Föreskrifterna i dessa två kapitel medverkar dock tyvärr till att göra lagverket som helhet komplicerat och svårtillgängligt. Man anmärkte på sin tid mot OK:s förslag att det i många fall tvingade myndigheterna att studera ett flertal paragrafer för att få underlag för att lösa ett enda sekretessproblem. En kritik av denna innebörd synes hovrätten inte särskilt genomtänkt. Snart sagt varje mera omfattande lagverk måste vara systematiskt uppbyggt, bl. a. för att inte en mångfald olika direktiv eller bestämningar skall behöva återkomma gång på gång. Att bygga upp sekretessreglerna efter sekretessintressena är pedagogiskt högst förtjänstfullt. Det är också en metod att förebygga sådana sekretessregler utan grundlagsstöd, varpå gällande sekretesslag har givit exempel. Att systematisera bestämmelserna om de allmänna frågorna och behandla dem särskilt såsom har skett genom föreskrifterna i 1 och 2 kap. torde enligt hovrätten vara snart sagt nödvändigt, om dessa frågor över huvud taget skall lösas genom lagbestämmelser. Om man godtar det sagda, är det ofrånkomligt att många myndigheter kan ha att beakta mer än en sekretessregel även i ett och samma ärende. Det förefaller emellertid hovrätten, som om det remitterade förslaget i högre grad än OK:s förslag kan kritiseras såsom svårt att lära och svårt att tillämpa. Kanske är det särskilt bestämmelserna i de två inledande kapitlen

som komplicerar lagtexten. Flera av dessa bestämmelser är också synnerligen abstrakt formulerade och mycket svårlästa. Samordningen av dessa bestämmelser – t. ex. 2 kap. 6, 7, 9 och 16 §§ – med de särskilda sekretessbestämmelserna i 3–12 kap. torde ge upphov till många svårbemästrade problem. Hovrätten fortsätter:

Möjligen kan det hävdas att svårtillgängligheten inte innebär särskilt stora problem i befattningshavarnas dagliga verksamhet. Var och en behöver, om han över huvud taget bekymrar sig om gränsen för yttrandefriheten, hålla reda på endast ett litet antal sekretessregler. De ofta besvärliga avvägningarna mellan offentlighets- och sekretessintressena kan han i praktiken klara sig från genom att tiga, då ju kraven på insyn i stor omfattning tillgodoses genom nyhetsmediernas och allmänhetens tillgång till de offentliga handlingarna. För övrigt har han i största omfattning rätt att meddela upplysningar för publicering i tryckt skrift, i radio eller i TV. För de få fall då frågor om utlämnande verkligen måste prövas torde de komplicerade lagtexterna med sina intrikata problemlösningar ofta ge just den ledning som önskas och som de flesta av de gällande sekretessreglerna inte ger. I detta hänseende torde departementspromemorians förslag vara överlägset inte bara de gällande reglerna utan också förut presenterade förslag.

Hovrätten vill också gärna bemöta det stundom hörda kravet att sekretessreglerna bör ha karaktären av "lathund" vari varje anställd skall kunna raskt finna det önskade svaret på allehanda frågor. Ett sådant krav är orealistiskt. Det är ju ofta fråga om mycket svåra avvägningar mellan olika, ofta oförenliga och oftast vart för sig viktiga intressen. Det går inte att ge direktiv för sådana avvägningar i för alla lättbegripliga och samtidigt kortfattade föreskrifter. Vill man göra allvar av offentlighetsgrundsatsen och rätten att få insyn i och att kritisera myndigheternas göranden och låtanden, måste man finna sig i att sekretessföreskrifterna blir sådana att det stundom krävs möda för att man skall kunna tillämpa dem rätt. Att myndigheterna kan behöva ägna tid och omsorg åt prövningen av sekretessfrågor är helt i sin ordning. Att så sker torde medverka till att offentlighetsgrundsatsen och insikten om dess betydelse hålles levande.

Att nöja sig med dessa uttalanden vore dock inte riktigt, anför hovrätten fortsättningsvis. Självfallet bör man så långt möjligt sträva efter att göra den kommande sekretesslagen så enkel och lättläst som möjligt. Till en början kan man emellertid konstatera att den nya sekretesslagen är avsedd att ersätta inte bara den nuvarande sekretesslagen utan även en mångfald föreskrifter om tystnadsplikt, spridda i 100-tals författningar. På det hela taget skall den nya sekretesslagen ersätta även sekretesskungörelserna, som innehåller omkring 200 detaljföreskrifter. Avsikten synes dock vara att 2 § i civilförvaltningens sekretesskungörelse med över 70 detaljföreskrifter skall få en motsvarighet (9 kap. 4 § andra stycket och promemorian s. 490, 493). På grund av det sagda kan man säkerligen med fog hävda att den föreslagna sekretesslagen med anknytande föreskrifter är i varje fall mera kortfattad än motsvarande bestämmelser är f. n. På vissa områden är bestämmelserna också enklare. Hovrätten tänker här främst på förslagets regler om sekretess

till skydd för allmänna intressen i 3–7 kap. De många kungörelserna om sekretess av hänsyn till försvarsintressen kan försvinna. De har länge förefallit i sak tämligen betydelselösa. Det måste enligt hovrätten vara fullt tillräckligt att myndigheterna kan hämta ledning av bestämmelserna i sekretesslagen, främst 3 kap. 2 §. Enligt hovrätten talar mycket för att det skulle vara möjligt att förenkla i första hand 8 kap. men även 9 och 10 kap. betydligt. Hovrätten är väl medveten om att sambandet med å ena sidan 1 och 2 kap., å andra sidan 14 kap. med regler om i vilka fall meddelarfriheten bryter sekretessen verkar komplicerande. Emellertid bör enligt hovrätten i varje fall ett försök göras att utforma 8–10 kap. så att de lättare ger läsaren en föreställning om de genomgående dragen i sekretesskyddet för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Man kan här tänka sig att gå olika vägar. Hovrätten vill hävda att en något längre gående standardisering vore möjlig. Så t. ex. borde man kunna klara sig med endast två typer av skaderekvisit. Ett annat sätt att förenkla bestämmelserna skulle vara att standardisera beskrivningarna av de persongrupper vilkas intressen skall beaktas vid sekretessprövningen. Något skäl att särskilt nämna "den enskilde", "hans nära anhöriga" eller "närstående" torde ofta inte finnas. Kan det verkligen befaras att en skada av beskrivet slag skulle drabba en enskild såsom en följd av utlämnandet, bör detta enligt hovrätten kunna vara tillräcklig grund för hemlighållande. Bestämmelserna får emellertid givetvis inte ge underlag för den tolkningen att ett antagande om skada för de offentliga funktionärerna i denna deras egenskap skulle vara grund för sekretess. Ytterligare ett sätt att förenkla bestämmelserna är enligt hovrätten att efter mera allmänna grunder ange i vilka fall sekretessen skall omfatta beslut. Hovrätten anför härom:

Att beslut i ärenden om kastrering, sterilisering eller abort skall kunna hållas hemliga synes vara lätt att godtaga. Mera tveksamt är det om sådana beslut om barnavård eller nykterhetsvård som inte gäller omhändertagande för vård skall får vara hemliga; domarna i brottmål innehåller ofta känsligare uppgifter, och de är så gott som alltid offentliga. Socialnämndernas beslut är nu offentliga, men enligt förslaget skall de kunna hållas hemliga. Det sägs inte något i promemorian om att den rådande ordningen har haft några skadliga effekter, och hovrätten känner sig inte övertygad om att här finns några sekretessbehov som väger över de uppenbara skälen för insyn. Det ligger inte heller i öppen dag att försäkringskassornas beslut (8 kap. 7 § andra stycket) skall behöva vara hemliga. Skälen för den motsatta lösningen synes vara starkare. – Hovrätten vill förorda att man under det fortsatta arbetet överväger en regel att beslut i ärenden av de slag som behandlas i 8–10 kap. skall vara offentliga, bortsett från vissa särskilt angivna fall samt att man med kritiskt sinne prövar behoven att hemlighålla beslut över huvud taget. Vad som skall gälla om beslut skulle, t. ex. efter mönster av 14 § i nuvarande sekretesslagen, kunna samlas i en paragraf för vart och ett av de tre kapitlen.

Kammarrätten i Sundsvall konstaterar att bestämmelserna i promemorieförslaget i första hand grupperats i avsnitt i anslutning till de sekretessändamål som anges i grundlag. En sådan gruppering framstår i och för sig som naturlig inte minst för att understryka anknytningen till grundlagsregleringen. En påtaglig nackdel är emellertid enligt kammarrätten att bestämmelser som rör samma verksamhetsområde eller likartade ämnesområden därigenom ofta kommit att placeras på olika ställen i lagen. Självfallet försvårar en sådan spridning av bestämmelser med anknytning till varandra tillämpningen av dem. Den valda systematiken torde emellertid i sina huvuddrag få accepteras, framför allt av det skälet att någon annan som leder till bättre resultat är svår att finna. Kammarrätten ifrågasätter emellertid en viss omdisponering av förslaget till sekretesslag som tar sikte på de i 2 kap. upptagna bestämmelserna om begränsningar i sekretessen. Enligt kammarrättens mening skulle systematiken förbättras, om dessa bestämmelser placeras efter de egentliga sekretessbestämmelserna, dvs. mellan de bestämmelser som i förslaget finns i 3–11 kap. resp. 12–14 kap. Samtidigt finner kammarrätten det böra övervägas att i klargörande syfte i de inledande bestämmelserna, dvs. i 1 kap., ange hur sekretesslagen i sina huvuddrag är disponerad. Kammarrätten påpekar att 2 kap. TF innehåller för tillämpningen av sekretesslagens regler betydelsefulla begreppsdefinitioner. Kammarrätten anmärker bl. a. att där anges vad som avses med begreppet handling och när handling skall betraktas som allmän. Enligt kammarrättens mening är en hänvisning i sekretesslagens inledning till dessa grundläggande definitioner i TF önskvärd. I de egentliga sekretessbestämmelserna i förslagets 3–11 kap. anges de skilda sekretesstiderna. En möjlighet att öka överskådligheten kan vara att sammanföra vad som i skilda avseenden gäller i fråga om sekretesstider till ett särskilt kapitel efter de egentliga sekretessbestämmelserna. På så sätt skulle dessa kunna göras mindre omfattande.

4.2 Sekretessens räckvidd och spridning

Till de remissinstanser som godtar förslaget hör *domstolsverket*, som delar den i departementspromemorian framförda synpunkten att någon allmän regel om sekundär sekretess inte bör införas i den nya sekretesslagen. Också *statens lantmäteriverk* ansluter sig till den föreslagna huvudprincipen att den sekretess som till följd av en särskild sekretessbestämmelse gäller för en uppgift hos en viss myndighet inte automatiskt överförs när uppgiften lämnas till en annan myndighet vars verksamhet inte träffas av bestämmelsen i fråga.

Socialstyrelsen, som i huvudsak delar den uppfattning angående sekundär sekretess som redovisas i promemorian, anser emellertid att det är önskvärt att den primära sekretessen utformas på så sätt att sekundär sekretess inte

behövs. En tjänsteman bör direkt ur den aktuella sekretessbestämmelsen kunna utläsa om en uppgift får utlämnas eller inte. Styrelsen anser det vara orealistiskt att en tjänsteman skall vara skyldig att utreda en uppgifts ursprung bakåt, och kanske genom flera led, för att han skall kunna bedöma hur det förhåller sig med sekretesskyddet för uppgiften hos den egna myndigheten. En annan fråga som bör beaktas i sammanhanget är hur en arkivansvarig i efterhand skall kunna utreda om arkivhandlingarna innehåller uppgifter som skyddas genom sekundär sekretess.

Den fråga som i promemorian benämns sekundär sekretess, dvs. problemet huruvida en uppgift som lämnats från en myndighet till en annan bör behålla sin sekretesskyddade karaktär oförändrad hos den mottagande myndigheten, är enligt *datainspektionen* en principiellt viktig fråga. I promemorian diskuteras en generell regel om "fortplantning av sekretess", men den förkastas på enligt datainspektionen mycket goda grunder. En sådan regel skulle nämligen innebära ett grundskott mot offentlighetsprincipen, eftersom den torde medföra en alltför omfattande sekretessbeläggning och därmed brist på balans mellan offentlighet och sekretess. Dessutom skulle möjligheten att en uppgift berörs av sekundär sekretess så gott som alltid kunna fördröja ett utlämnande. Å andra sidan finns det enligt datainspektionen situationer där man inte kan undvara en sekundär sekretess. Den gränsdragning som nu gjorts i 1 kap. 5 § synes i allt väsentligt rimlig, även om den onekligen medför att sekretessprövningen för en del myndigheter – däribland datainspektionen – blir ett besvärligt problem. Det särskilt starka offentlighetsintresset för ärenden hos domstolarna, riksdagens ombudsmän och JK tillgodoses enligt inspektionen genom reglerna i 12 kap. Också *riksrevisionsverket* ansluter sig till uppfattningen att bestämmelser om fortplantning av sekretessen när uppgift överlämnas i vissa närmare angivna verksamheter är att föredra framför allmänt hållna, direkt tillämpliga sekretessregler.

Också *riksskatteverket* noterar att tanken på en generell regel om s. k. fortplantning av sekretessen avvisats i promemorian. I ett system där sekretesskyddet knutits till vissa handlingar, som kan flyttas myndigheter emellan, är fortplantning av sekretessen enligt verket ett naturligt inslag. I rättspraxis har skattemyndigheterna ansetts kunna lämna ut självdeklarationer till polis, åklagare, kronofogdemyndigheter och allmänna försäkringskassor. Att självdeklarationens sekretess då följt med handlingen till den nya myndigheten har varit en självklar konsekvens. På senare tid har dock uppfattningarna om utrymmet för fortplantning på skattesekretessens område gått starkt isär. Riksskatteverket har förståelse för de synpunkter som nu anförs mot en generell regel om fortplantning av sekretessen och vill inte motsätta sig de ändringar som framförts i förslaget på denna punkt. Riksskatteverket betonar emellertid att den föreslagna lösningen bör prövas ytterligare i samband med arbetet med följdlagstiftningen. Förslaget kan

medföra att man noga måste överväga behovet av sekretessregler på verksamhetsområden som tidigare inte behövt egna regler om handlingssekretess. Detta gäller enligt riksskatteverkets mening för kronofogdemyndigheterna. Verket understryker också att frånvaron av regler om fortplantning av sekretess bör få vissa konsekvenser i fråga om kraven på kommunikation med den enskilde i samband med regleringen av uppgiftslämnande myndigheter emellan.

Arbetsmarknadsstyrelsen erinrar om att styrelsen i sitt yttrande rörande LAH ifrågasatte om inte den plikt att hemlighålla allmänna handlingar som enligt lag åvilar viss myndighet borde fortplanta sig till annan myndighet som fick del av handlingarna men inte var uttryckligen bunden av motsvarande lagstadgande. Promemorieförslaget innebär endast att styrelsens hemställan tillmötesgås i viss utsträckning men kan likväl godtas som en rimlig avvägning.

Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun anser att den i promemorian föreslagna regeln rörande s. k. fortplantning av sekretess i princip är riktig. För att inte onödigtvis försvåra samarbetet mellan myndigheterna, t. ex. skola och socialvård, måste myndigheterna dock ha samma sekretessgrad att tillämpa. Kommunstyrelsen påpekar att detta inte blir fallet enligt förslaget. Så t. ex. föreslås förtroendesekretess inom delar av sjukvården, s. k. socialsekretess inom socialvården och elevvårdssekretess inom skolan. För de olika sekretesstyperna gäller olika sekretessgrader. Detta är ägnat att försvåra samarbetet och äventyra den enskildes integritet.

På några håll anser man att bestämmelserna är oklara till sin innebörd. *Regeringsrätten* konstaterar att uppgift, som är föremål för sekretess, i lagförslaget bestäms som förekommande i viss verksamhet, i visst ärende eller hos viss myndighet. En uppgift, som på grund av denna sin lokalisering är sekretesskyddad, blir enligt det valda systemet automatiskt fri från den ursprungliga sekretessen i och med att uppgiften lämnar verksamheten, ärendet eller myndigheten. Uppgiften kan givetvis vid överflyttningen komma till en annan verksamhet, ett annat ärende eller en annan myndighet, där den enligt för den verksamheten, det ärendet, den myndigheten gällande regeln ånyo blir sekretesskyddad. Men om så inte är fallet, blir den tidigare sekretesskyddade uppgiften i princip öppen. Detta problem finns blott i mindre skala enligt gällande lag, eftersom sekretessen f. n. vanligen är knuten till viss handling. Då kan systemet konstrueras med utgångspunkt från att handlingen skall ha sekretesskydd var den än befinner sig. Denna grundsats är dock långt ifrån helt genomförd i nuvarande sekretesslag. Som ett exempel på svårigheterna i gällande rätt nämner regeringsrätten rättsfallet RÅ 1972 ref. 70. Den nämnda grundsatsen kan enligt regeringsrätten inte upprätthållas i det i promemorian föreslagna systemet. I stället tvingas man att i detta införa vad som kallas sekundär sekretess. Det innebär att en uppgift som är föremål för sekretess enligt en regel kan, när den lämnar verksamheten, ärendet eller

myndigheten och därmed förlorar sekretesskyddet, tilläggas en fortsättning av den ursprungliga sekretessen – s. k. sekundär sekretess – i den nya lokaliseringen. Regler härom har framlagts i 1 kap. 5 § lagförslaget. Enligt regeringsrätten bör det övervägas i vad mån man kan, liksom hittills, knyta an till handlingen, om uppgiften är upptagen i en sådan. Beträffande uppgift i handling borde eftersträvas en ordning, enligt vilken uppgiften blir bibehållen sekretesskyddet, oavsett var handlingen befinner sig. I promemorian finns uttalanden som ger vid handen att man tänkt sig en liknande ordning även för uppgift utanför handling. Uppgiften förusätts bibehålla sitt sekretesskydd hos den befattningshavare som en gång mottagit uppgiften, oavsett vart denne så småningom tar vägen (promemorian s. 124). Frågan om sekundärsekretess blir då aktuell framför allt när uppgiften förts vidare till en ny person, som står utanför verksamheten, ärendet eller myndigheten, där uppgiften ursprungligen haft sekretess. Regeringsrätten fortsätter:

Konsekvenserna av det föreslagna systemet blir ibland överraskande. En följd är, som framhålles i promemorian, att om en funktionär får mottaga samma uppgift dels i ett ärende, där den är sekretesskyddad, dels i ett ärende, där den ej åtnjuter sådant skydd, han blir oförhindrad att föra uppgiften vidare under hänvisning till det senare ärendet. Man kan ställa sig tveksam till om en ordning av detta slag är praktiskt genomförbar. En funktionär mottar under en lång tjänstetid ett oräkneligt antal uppgifter, varav han minns vissa och glömmer andra. Att av honom begära att han också skall komma ihåg exempelvis arten av det ärende, där han en gång fick uppgiften, är att fordra mycket. Svårigheterna ökar då det gäller uppgifter som är överförda från en verksamhet till en annan. Det kan bli vanskligt att avgöra vilken sekretess som vidlåder en uppgift, som förekommit i en handling och som därifrån traderats muntligen från en funktionär hos den myndighet där handlingen finns över till en funktionär hos en annan myndighet, där den åter iklätts skriftlig form. I dylika fall måste man enligt förslaget, om icke uppgiften också hos den nya myndigheten är primärt sekretesskyddad, vid bedömande av sekretessen hos den senare myndigheten gå tillbaka till den förra myndigheten och utröna vilken sekretess som där gällt och därpå med ledning av bl. a. reglerna i 1 kap. 5 § i förslaget avgöra om sekundär sekretess föreligger hos den aktuella myndigheten.

Tvivlen på det föreslagna systemets praktiska användbarhet förstärks, anför regeringrätten vidare, när man närmare studerar 1 kap. 5 §. Paragrafen innehåller vissa uppräkningar, följda av undantag som går i varandra. Enligt regeringsrätten är det önskvärt att den primära sekretessen utformas så att sekundärsekretess inte behövs. Målet bör vara en ordning enligt vilken berörda myndigheter och tjänstemän kan direkt ur den aktuella sekretessbestämmelsen utläsa om uppgiften får utlämnas. Det går inte att pålägga funktionärerna skyldighet att utreda en uppgifts ursprung bakåt genom kanske flera led för att myndigheten skall kunna ta ställning till hur det förhåller sig med uppgiftens sekretess hos myndigheten själv. Regeringsrätten pekar också på svårigheterna för arkiven att långt i efterhand utreda om

arkivhandlingar, vilka i och för sig är öppna, innehåller uppgifter som skyddas genom sekundär sekretess. Reglerna om primär och sekundär sekretess kan också komma att bryta sig mot varandra i olika hänseenden, exempelvis om sekundärsekretessen är strängare än primärsekretessen eller är förenad med längre sekretesstid. Regeringsrätten påpekar slutligen att mycket viktiga fall av sekundär sekretess reglerats i 12 kap., som handlar om sekretess hos domstolarna och vissa andra organ. Bestämmelser, som avser sekundär sekretess, finns också på andra ställen i lagen utöver 1 kap. Regeringsrätten anser det önskvärt att bestämmelserna för överskådlighetens skull sammanförs.

Liknande synpunkter framförs av *SACO/SR* som ställer sig mycket tveksam till det som föreslås i 1 kap. 5 § om fortplantning av sekretess i vissa typsammanhang och i 12 kap. 7 § om fortplantning av sekretess till JO och JK. SACO/SR anser det önskvärt att de enskilda sekretssreglerna utformas på ett sådant sätt att sådana övergripande regler inte behöver meddelas. Om detta inte låter sig göra, bör i vart fall reglerna om fortplantning av sekretess samlas i ett kapitel och disponeras på ett mer överskådligt sätt än som skett.

Datalagstiftningskommittén ansluter sig till vad som i promemorian anförs som skäl mot en generell regel om att sekretessen i alla former följer uppgifterna från en myndighet till en annan. Kommittén anmärker dock att det i och för sig i ADB-sammanhang torde vara möjligt att "sekretessmärka" uppgifter vid överförande till annan myndighet till ledning för bedömningen av ev. sekretess i tidigare led. Som framhålls i promemorian kan dock finnas anledning att överväga speciella och till sina verkningar klart överblickbara föreskrifter om sekretessens spridning. Sådana föreskrifter är enligt kommitténs mening av särskild vikt i fråga om uppgifter på områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gör sig starkast gällande. Frågan om sekundär sekretess bör sålunda t. ex. övervägas i samband med den särskilda lag som enligt promemorieförslaget (8 kap. 1 § tredje stycket fjärde meningen) avses reglera utlämnande av uppgifter rörande hälso- och sjukvård m. m. Datalagstiftningskommittén anmärker slutligen att frågan om sekundär sekretess äger nära samband med frågan rent allmänt om utbyte av personinformation mellan myndigheter men framför allt med frågan om sekretess i detta sammanhang. Det kan därför enligt kommitténs mening finnas anledning att, om en fördjupad undersökning rörande sekretessen mellan myndigheter anses erforderlig, ytterligare överväga även frågan om sekretessens spridning.

Till de remissinstanser som anser att reglerna om sekretessens spridning bör omprövas hör *bankinspektionen*. Enligt inspektionen öppnar generalklausulen i 2 kap. 7 § promemorieförslaget möjlighet för myndighet att under vissa förutsättningar lämna sekretessbelagda uppgifter till annan myndighet. Att en reglering sålunda sker av sekretessen myndig-

heter emellan är tillfredsställande. Huruvida sekretessen följer en handling till mottagande myndighet har emellertid inte varit helt klart. Det föreliggande förslaget lämnar klarhet i detta avseende så till vida att det särskilt anges (1 kap. 5 §) när sekretess vid viss myndighet skall gälla också vid annan myndighet. Någon allmän regel om sekundär sekretess införs inte. Enligt promemorian skulle den omständigheten att sekretessen inte fortplantas vara ägnad att bilda spärr mot oöverlagda eller dåligt underbyggda beslut med stöd av generalklausulen om att låta annan myndighet ta del av sekretessbelagd information. Inspektionen är inte övertygad om att denna slutsats är riktig. Vad som kan befaras är att vid oöverlagda beslut om att föra hemlig information vidare konsekvenserna därav kan bli desto allvarligare, om sekretesskyddet samtidigt går förlorat. Det ligger också en motsägelse däri att sekretessen enligt 1 kap. 5 § bevaras vid sådana "kvalificerade" fall av utlämning till annan myndighet som där avses men i princip förloras när annars utlämning sker till annan myndighet. Enligt inspektionens uppfattning bör promemorieförslaget omprövas i nu aktuellt avseende med syftet att så långt möjligt bevara sekretesskyddet när uppgifter förs vidare till annan myndighet.

Också *stadsjuristen i Norrköpings kommun* noterar att promemorieförslaget inte innehåller någon generell regel om sekundär sekretess. Det medför enligt styrelsen att uppgifter, som är sekretesskyddade vid en myndighet, blir tillgängliga sedan de flyttats till en annan myndighet eller till en annan verksamhet. Bara om det finns en särskild bestämmelse härom blir uppgiften skyddad även efter överflyttandet. Detta är enligt styrelsen en betänklig konsekvens av lagförslagets utformning. Andra lösningar som bättre tillvaratar skyddsintresset bör undersökas.

Svenska läkaresällskapet tar fasta på vad som i promemorian sägs om att goda skäl kan anföras för att, om en hemlig handling lämnas från en myndighet till en annan, en sekundär sekretess vid den senare myndigheten bör omfatta inte bara handlingen, kopior och ordagranna utdrag ur denna utan också en vid myndigheten upprättad ny handling. Läkaresällskapet anser att en allmän regel om sekundär sekretess bör införas i den nya sekretesslagen. Bland de frågor som sällskapet anser sig böra särskilt bevaka nämner sällskapet sekretessen i förhållande till tillsynsmyndighet. Visserligen anförs i promemorian att utlämnande även till tillsynsmyndighet bör få ske endast om uppgiften behövs för ett bestämt ändamål samt att förslaget kommer att leda till ett ökat skydd mot obehörigt och menligt röjande av sekretesskyddad information inom och mellan myndigheter. Sällskapet efterlyser dock i sammanhanget en närmare definitition av begreppet tillsyn, vilket särskilt i fråga om medicinalpersonal fått en alltför vid innebörd (promemorian s. 382 och 383).

Svea hovrätt konstaterar att sekretessens omfattning eller räckvidd enligt förslaget begränsas därigenom att sekretessen anges gälla vid viss *myndighet*, i

viss *verksamhet* eller i *ärende* av visst slag, dock att sekretessen i en del fall gäller för uppgift av bestämt slag utan sådan begränsning. Någon allmän regel om sekundär sekretess vid annan myndighet föreslås inte. Detta medför enligt hovrätten att bestämmandet av en sekretessregels tillämpningsområde måste ske omsorgsfullt för att undvika inte bara blottor i skyddet utan också att sekretessen kommer att sträcka sig längre än vad som är nödvändigt. Hovrätten förklarar att den i sammanhanget inte haft möjlighet att fullständigt överblicka förslaget från dessa synpunkter. Hovrätten anser emellertid att några iögonenfallande brister inte synes föreligga. För frågan huruvida sekretessen gäller vid myndighets besvärsprövning kan förslaget inte uppfattas på annat sätt än att sekretess som angetts gälla i viss verksamhet gäller också i ärende rörande sådan verksamhet hos besvärsmyndigheten.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anmärker – närmast med tanke på 10 kap. promemorieförslaget – att stadgandena avser bl. a. myndighets verksamhet i vissa angivna frågor och likaledes ärenden i vissa närmare dels speciellt, dels mera allmänt angivna frågor. Härvid är att märka, påpekar länsstyrelsen, att i förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 302) uttryckligen anges att begreppet ärende inte skall definieras, utan att av allmänt språkbruk skall följa vad som avses härmed. I juridiskt språkbruk torde ärende kunna karaktäriseras på så sätt, att däri skall fattas ett beslut, som har viss rättslig eller faktisk verkan – under förutsättning att myndigheten inte skiljer sig från det genom att avskriva det från vidare handläggning. I allmänt språkbruk torde ett ärende uppfattas som en sak som skall behandlas av myndighet. Härav följer enligt länsstyrelsen att det framstår som oklart vad som är sekretessbelagt.

Rörande synpunkter i övrigt på sekretessens räckvidd och spridning hänvisas till avsnittet 11.1 under 1 kap.

4.3 Användningen av skaderekvisit

Frågan om användningen av skaderekvisit för att avgränsa sekretessen har tilldragit sig stort intresse bland remissinstanserna. Till de remissinstanser som uttryckligen förklarar sig godta promemorieförslaget hör *domstolsverket, statens personalnämnd* och *tre länsstyrelser. Domstolsverket* som alltså inte har någon erinran mot användningen av skaderekvisit, anser att dessa i och för sig komplicerar tillämpningen. Domstolsverket anser emellertid att denna i viss mån underlättas av att antalet grundtyper av skaderekvisitet begränsats. *Statens personalnämnd* ställer sig positiv till att skaderekvisit används i förslaget i fler fall än i nu gällande sekretesslag. Att myndigheterna tvingas till att göra en noggrannare prövning av om en handling skall vara offentlig eller inte torde enligt nämnden leda till att handlingen i färre fall än tidigare sekretessbeläggs. Nämnden har dock vissa invändningar vad gäller användningen av de olika skaderekvisiten i vissa fall.

(Se under 8 kap. 11 §.) *Länsstyrelsen i Östergötlands län* erinrar om att den i sitt yttrande över LAH efterlyste klarläggande uttalanden i fråga om de föreslagna skaderekvisiten till undvikande av tolkningssvårigheter. Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse att dessa synpunkter nu i huvudsak blivit beaktade. Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* ställer sig positiv till att sekretessbestämmelserna förses med "raka" resp. "omvända" skaderekvisit. Eftersom det ibland kan vara mycket vanskligt för en tjänsteman att avgöra om det skall vålla skada att lämna ut en uppgift, understryker länsstyrelsen behovet av rådgivning. Sådan torde utgöra en nödvändighet för att den interna utbildning som förutsätts i promemorian skall bli effektiv.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* är skaderekvisiten, särskilt det "omvända", i och för sig inte så enkla och klara att de vid läsning omedelbart kan förstås. Detta gäller särskilt dem som i sin verksamhet endast kommer i kontakt med enstaka sekretessregler och för vilka det blir svårare att få grepp om var på skalan det enskilda rekvisitet befinner sig. Motivuttalandena är emellertid enligt länsstyrelsen klarläggande, och den som tagit del av dessa torde inte ha någon större svårighet att utläsa vilken skaderisk som krävs för sekretess i olika fall. Som länsstyrelsen tidigare framhållit är en centralt utgiven handledning här på sin plats. I all synnerhet som man bedömer det omöjligt att inom lagtextens ram, i ingressen t. ex., presentera skaderekvisitskalan överskådligt. För att avsedd omsorgsfull utredning om skaderisken vid framför allt det "omvända rekvisitet" skall bli gjord behövs anvisningar för tillämpningen. Beträffande det raka skaderekvisitet anser länsstyrelsen att det måste slås fast att det inte heller kan läggas tillämparen till last att förfrågan om vem som begär uppgiften eller om ändamålet görs, även om det objektivt och särskilt i efterhand inte synes ha förelegat angivna särskilda skäl (jfr promemorian s. 131). Även på den punkten bör tillämparen få ha en vid bedömningsram. Detta gäller enligt länsstyrelsen så mycket mer som lämnandet av uppgifter av ifrågavarande typ ofta synes anförtrodd personal, som måste ges enkla och klara handlingsdirektiv. Kan alltså uppgiften vara underkastad sekretess, bör liksom nu är fallet sökandens identitet och ändamålet med framställningen få efterfrågas. Det måste ankomma på berörd myndighet att lämna konkreta handlingsdirektiv i sådana gränsfall. Enligt länsstyrelsen rör det sig inte om klart offentligt material, där dylika frågor inte får göras. Eftersom den berörda personens egen upplevelse av befarad ideell skada vid rekvisitet skall vara utgångspunkt vid skadebedömningen bör också klarläggas när denne kan tänkas skola höras om sin uppfattning.

Några remissinstanser godtar att skaderekvisitet kommer till användning men vill förenkla skaderekvisitens utformning högst väsentligt. *Regeringsrätten* uttalar att den i och för sig kan acceptera tanken att behov föreligger av en reglering av skaderekvisitet i enlighet med vad som föreslagits i departementspromemorian. Likaså finner regeringsrätten att det s. k. raka skaderekvisitet fått en lämplig utformning. När det gäller det s. k.

omvända skaderekvisitet ställer sig regeringsrätten emellertid tveksam. Det torde för den enskilde tjänstemannen bli mycket svårt, anför regeringsrätten, att skilja mellan det förhållandet att – vid tillämpning av det raka skaderekvisitet – det inte kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra skada för den enskilde och – vid tillämpning av det omvända rekvisitet – det inte kan antas att uppgiften kan röjas utan skada för den enskilde. Fråga är vidare om det beträffande det omvända skaderekvisitet är lämpligt att arbeta med två grader, av vilka den ena, som medför sekretess om det "inte *kan* antagas att uppgiften kan röjas utan skada", anges medge ett visst spelrum för bedömning, medan den andra, som föreskriver sekretess, om det "inte *måste* antagas att röjande kan ske utan skada", anges inte ge något som helst utrymme för chanstagning och därmed tillåter uppgiftslämnande bara i undantagsfall. Gränsdragningen synes regeringsrätten subjektiv och fördelningen av de två graderna för olika skyddsvärda uppgifter inte övertygande motiverad. Det sagda gäller även i fall där uppgifter om personliga förhållanden skyddas enligt bestämmelser på annat ställe i lagen än 8 kap. Som exempel på en svårförståelig åtskillnad nämner regeringsrätten att enligt 8 kap. 7 § för sekretessen inom den allmänna försäkringen och arbetsskadeförsäkringen föreslås gälla ett omvänt skaderekvisit enligt den lindrigare graden medan i 9 kap. 5 § för arbetslöshetsförsäkringen motsvarande rekvisit är av den strängare graden. Enligt regeringsrättens mening bör det omvända skaderekvisitet utformas enhetligt. En tänkbar lösning är att man för dessa fall föreskriver att uppgiften är omfattad av sekretess, om det ej kan hållas för visst att uppgiften kan röjas utan skada för den enskilde. – Regeringsrätten har gjort en genomgång av skaderekvisitet i 3–11 kap. och konstaterar att det raka skaderekvisitet används i 60 fall, det omvända skaderekvisitet i 3 fall och det förstärkta omvända skaderekvisitet i 12 fall. I några lagrum har regeringsrätten också noterat avvikelser från vad som kan betecknas som det raka resp. det omvända eller förstärkta omvända rekvisitet. Regeringsrätten bortser här från dels att begreppet skada och men i vissa sammanhang kvalificerats till att avse "avsevärd" skada etc., dels att sekretessen i vissa fall gjorts beroende av begäran från den som lämnat uppgiften.

RÅ anser att det raka skaderekvisitet inte bör erbjuda några större tillämpningssvårigheter. När det gäller det omvända skaderekvisitet förmodar RÅ däremot att tolkningssvårigheterna blir mycket stora. Förutom ett rekvisit som bygger på uttrycket "kan antas", som lämnar utrymme för viss diskretionär bedömning, har man här infört ett rekvisit som innebär att sekretess skall gälla, om det inte *måste* antas att röjandet kan ske utan den angivna skadan. Detta skaderekvisit som är avsett att komma till användning på bl. a. socialvårdsområdet lär kräva ytterligare preciseringar, om det skall användas på det strikta sätt som är tänkt. En för tillämpningen praktisk lösning kan här möjligen vara att skaderekvisitet utformas på så sätt att utlämnande av uppgift endast får ske, om skadan bedöms vara ringa (eller

ingen).

Att dela upp det omvända skaderekvisitet i två grader är enligt *Svea hovrätt* att gå alltför långt i strävandena att precisera sekretessen. Skillnaden mellan de två graderna är för obetydlig för att över huvud taget ha någon praktisk betydelse för frågan om utlämnande av uppgift. I promemorian har inte heller förebragts övertygande motivering för den svagare graden av skaderekvisit i de fall där sådan föreslås gälla (8 kap. 9 § andra stycket m. fl.). Hovrätten förordar därför att denna rekvisittyp slopas i förslaget och att även det omvända rekvisitet utformas enhetligt. Också *hovrätten för Västra Sverige* har svårt att känna sig övertygad om att så många olika typer av skaderekvisit verkligen är nödvändiga. Den omständigheten att ett på visst sätt utformat skaderekvisit gäller nu på ett förvaltningsområde är enligt hovrätten inte tillräckligt skäl för att samma eller ett mycket likartat rekvisit skall gälla där i framtiden. Om ett sekretessbehov verkligen gör sig gällande i ett bestämt ärende, torde ett mera neutralt utformat skaderekvisit ge utrymme för den behövliga sekretessen, likaväl som det å andra sidan ger möjlighet för den tillämpade myndigheten att lämna ut en handling när behovet av insyn eller av offentlig belysning väger över. Hovrätten anser att det skulle kunna anförtros åt regeringsrätten och övriga tillämpande myndigheter att utforma en rimligt nyanserad praxis med ledning av mera standardiserade skaderekvisit. I vart fall borde man kunna klara sig med två typer av sådana rekvisit, exempelvis ett med rättvänd och ett med omvänd presumtion.

Liknande synpunkter lämnas av *kammarrätten i Göteborg*. Kammarrätten säger sig dela det principiella synsätt som ligger till grund för promemorians förslag om skaderekvisit. Om en uppgift kan utlämnas utan någon som helst skada, bör den självfallet inte omfattas av sekretess. Kammarrätten ifrågasätter emellertid om det behövs mer än ett rakt och ett omvänt skaderekvisit. Kammarrätten anför härom:

I promemorian har man strävat efter att angiva sekretessområdet så noggrant som möjligt. Man har försökt undvika varje form av "sekretess för säkerhets skull". Den som tillämpar bestämmelserna skall inte behöva vara det minsta tveksam när han skall avgöra, om en uppgift omfattas av sekretess eller fritt får röjas. Man har på detta sätt också velat utmönstra varje slag av skönsmässighet i bestämmelserna.

Förslaget präglas vidare av en mycket hög ambitionsnivå. Man har tillsynes eftersträvat exakt rätt sekretess för varje uppgift i varje ögonblick. För att nå detta mål föreslås bl. a. olika skaderekvisit.

Önskemålet att utmönstra varje inslag av skönsmässighet och att för varje uppgift få rätt sekretess i varje ögonblick har medfört att förslaget blivit mycket utförligt och samtidigt mycket svåröverskådligt. De uppställda målen är emellertid svåra att nå när sekretessen föreslås bli beroende av skaderekvisit. En exakt tillämpning av en reglering som bygger på skaderekvisit är knappast möjlig. Ett sådant rekvisit är nämligen ett trubbigt instrument även om det utformas i ordalag som i förstone ger intryck av stor precision. Prövningen av om ett skaderekvisit är uppfyllt eller ej innefattar ett så stort

mått av skönsmässighet att en likformig lagtillämpning inte kan förväntas.

Kammarrätten anser emellertid att konstruktionen med skaderekvisit har stora fördelar. Med en sådan konstruktion av sekretessbestämmelserna torde man kunna nöja sig med betydligt mindre utförlighet i lagregleringar; det blir ju ändå skaderekvisitet som ytterst avgör sekretessnivån. Härigenom skulle lagen kunna göras mera lättillgänglig och mera lättillämpad.

I förslaget till sekretesslag används dels ett "rakt" skaderekvisit innebärande presumtion för offentlighet, dels ett "omvänt" skaderekvisit innebärande presumtion för sekretess. Dessa rekvisit kan i sin tur variera i styrka genom olika kvalificerande bestämningar, t. ex. risk för avsevärd skada. Det omvända skaderekvisitet beskrivs i en del fall med orden "om det ej kan antagas att viss uppgift kan lämnas utan skada" och i andra med orden "om det ej måste antagas att viss uppgift kan lämnas utan skada". Ibland används i stället en helt annan terminologi. I 8 kap. 14 § används exempelvis uttrycket "om risk föreligger". Meningen med de skiftande formuleringarna är tydligen att för varje särskilt fall uppnå exakt rätt sekretess. Frågan är dock om man därvid inte ställer alltför stora krav på dem som skall tillämpa lagen. De olika graderingarna av sekretessen kommer knappast att på det sätt som avsetts slå igenom i den praktiska tillämpningen. Det kan under alla förhållanden ifrågasättas om det behövs mer än ett rakt och ett omvänt skaderekvisit.

Socialstyrelsen ifrågasätter om det är nödvändigt med en uppdelning av skaderekvisitet på olika nivåer. Sekretesskyddet för uppgifterna torde enligt styrelsen i praktiken bli i stort sett lika starkt oberoende av vilket skaderekvisit som används. En uppdelning som den föreslagna torde dessutom vålla svårigheter för de tjänstemän som skall tillämpa bestämmelserna.

Synpunkter på utformningen av skaderekvisiten framförs också av *JK*, som anser det vara en värderingsfråga vilken typ av skaderekvisit som skall användas i en sekretessbestämmelse. Avgörandet vid typvalet bör enligt JK naturligen vara den grad av sekretesstyrka som det skyddade intresset kräver. Bedömningen blir i viss mån densamma som då det gäller att avgöra om tystnadsplikt skall genombryta meddelarskyddet och bör därför ske under samtidigt beaktande av denna fråga. Mest konsekvent synes vara att, om meddelarskyddet skall vika, skaderekvisitet är omvänt (eller naturligtvis att något sådant rekvisit inte alls finns). Som sägs i promemorian lämnar ett sådant skaderekvisit mindre spelrum för "chansning" från tjänstemannens sida. Är skaderekvisitet rakt i en sekretessregel som bryter meddelarfriheten, kan en i sekretessfrågor mindre erfaren tjänsteman lätt göra en felbedömning eller "chansa" och lämna ut uppgiften i fråga till massmedia till skada för det skyddade intresset. JK vill inte med det anförda ha sagt att meddelarfriheten alltid bör vika om skaderekvisitet är omvänt. Han anser emellertid att man kan tänka sig att åtminstone i viss mån reservera denna form av rekvisit för sådana fall.

Svea hovrätt, som i och för sig inte har någon erinran mot användningen av skaderekvisit i de enskilda sekretessbestämmelserna, konstaterar att konstruktionen står väl i överensstämmelse med de principer som grund-

lagsstadgandena på området ger uttryck för. Hovrätten har emellertid synpunkter på skaderekvisitets tillämpning och anför härom:

Av promemorieförslaget följer att som villkor för sekretess krävs sannolikhet i det särskilda fallet för skada av viss art genom utlämnande av uppgift. Frågan om en uppgifts hemlighållande blir således ytterst beroende av en skadebedömning som i princip måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Uttrycken "skada" och "men" har i förslaget getts en vidsträckt innebörd. En konsekvens av den ordning som föreslås kan bli att harmlösa uppgifter i vissa fall sekretessbeläggs, medan känsliga uppgifter ibland lämnas ut. Ställd på sin spets blir frågan om sekretess i vissa fall beroende av vem som begär uppgiftens utlämnande och denna prövning kan utfalla olika allt efter sökandens person och uppgivna motiv. Härtill kommer att bestämmelsernas tillämpning kommer att ligga hos ett mycket stort antal offentligt anställda med skilda förutsättningar att rätt tillämpa och tolka bestämmelserna. Både för dem som sekretessreglerna avser att skydda som för dem som vill ta del av uppgifterna kan den föreslagna ordningen, åtminstone vid tillämpningen av de s. k. raka skaderekvisiten, ibland komma att framstå som stötande.

I promemorian har man försökt att bemästra de svårigheter som följer av användandet av skaderekvisit genom att göra antalet rekvisittyper så litet som möjligt. Vidare har uttalats (s. *131* f.) att tanken är den att tillämparen när det är fråga om raka skaderekvisit i huvudsak skall göra sin skadebedömning med utgångspunkt i själva uppgiften och att utlämnandefrågan liksom hittills skall prövas i första hand utan hänsyn till vem som begär uppgiften eller till ändamålet med begäran. Hovrätten ansluter sig till dessa uttalanden men vill än mer understryka vikten av att frågan huruvida sekretess gäller eller ej i förstone inte bör knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som avses bli skyddat genom bestämmelsen. Hovrätten menar således att tyngdpunkten i skadeprövningen vid de raka skaderekvisiten i regel alltid bör ligga på de mer objektiva kriterierna. Detta skulle gagna rättstillämpningen på området. Dessutom skulle den fördelen vinnas att man nästan aldrig behöver frångå den till offentlighetsprincipen hörande grundsatsen att den som begär en uppgift hos myndighet inte skall behöva legitimera sig och tala om varför han vill ta del av viss uppgift.

Hovrätten påpekar avslutningsvis att tydligare motivuttalanden rörande skaderekvisitets tillämpning torde vara tillräckligt för att tillgodose de synpunkter hovrätten här framfört. Någon utvidgning av sekretessen totalt sett synes enligt hovrätten inte behöva bli följden härav.

Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun konstaterar att skaderekvisitets utformning inte tillräckligt skyddar de intressen som bestämmelserna avser att skydda och nämner exempel från 7 kap. och 8 kap. Bestämmelserna bör därför enligt kommunstyrelsens mening omformuleras.

Sveriges Radio anmärker att promemorieförslaget innehåller med hänvisning till skyddet för den enskildes integritet några fall (t. ex. 10 kap. 9 §) där sekretessområdet bör utökas. Den gräns, som utökningen skall ha, bestäms av det generella rekvisitet "skada och men". Från Sveriges Radios synpunkt

är det angeläget att det sekretesskyddade området hålls så snävt som möjligt och att sekretessens gränser är klart och entydigt definierade. Det skaderekvisit som föreslås i den nya lagen ger enligt företagets mening inte klart uttryck för att sekretess får förekomma endast i de fall då starka integritetsskäl föreligger. Sveriges Radio anser därför att sekretessavgränsningen måste formuleras på ett sätt som inte ger utrymme för samma vidsträckta tolkning som begreppet "skada och men".

Några remissinstanser förordar att det omvända skaderekvisitet används på det område som närmast berör dem. Sålunda anser *förenade fabriksverken* att beträffande utrikessekretessen, försvarssekretessen och den kommersiella sekretessen det omvända skaderekvisitet skall gälla eller att med andra ord sekretessen skall utgöra huvudregeln. Som framgår av promemorieförslaget innebär detta att sekretessen endast skall få vika, om man med viss grad av sannolikhet kan utgå från att det verkligen är ofarligt att lämna ut en viss uppgift. Har fabriksverken gjort en bedömning att en uppgift är hemlig, innebär detta – oavsett om handlingen åsatts en hemligbeteckning eller inte – att fabriksverken utgått från sannolikheten av att det också är farligt att lämna ut den sekretessbelagda uppgiften samt att ett sådant utlämnande kan medföra betydande skada för t. ex. rikets säkerhet, för fabriksverken som företag och för fabriksverkens kunder, såväl svenska som utländska.

Sveriges industriförbund m. fl. noterar att det raka skaderekvisitet används genomgående i 9 kap. lagförslaget, som rör skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. Det innebär att man genomgående tänkt sig en presumtion för offentlighet beträffande de uppgifter som enskilda näringsidkare, företag m. fl. lämnar till myndigheter. Inte minst mot bakgrund av motivuttalandena om hur det raka rekvisitet skall tolkas och tillämpas (promemorian s. 131) känner förbundet oro för att sekretesskyddet för företagshemligheter härigenom blir otillfredsställande. Förbundet har bl. a. i remissyttrande över LAH påpekat att vad som för den oinitierade tjänstemannen framstår som harmlös information, för den initierade – ofta i kombination med andra uppgifter – kan avslöja affärshemlighet. Vidare har påpekats att det i ett växande uppgiftslämnande till myndigheter av olika slag visat sig nödvändigt att ofta lägga ned betydande resurser på att informera myndigheter om att vissa uppgifter är skyddsvärda. En dialog mellan myndighet och uppgiftslämnare är således ofta nödvändig för att klargöra skaderiskerna. För att samarbetet mellan myndigheter och näringslivet skall löpa utan störningar fordras enligt förbundet att myndigheterna kan garantera sekretess för lämnade känsliga uppgifter. I den helt övervägande delen av de fall som avses i 9 kap. är just sekretesskyddet grunden för att företagen på ett solidariskt sätt lämnat och lämnar sina uppgifter. Mot bakgrund härav anser förbundet att det omvända rekvisitet, dvs. en presumtion mot offentlighet, i allmänhet är en riktigare utgångspunkt beträffande skyddet för företagens affärs- och

driftförhållanden. Med en sådan presumtion kan antas, att den enskilde tjänstemannen redan vid sin bedömning av om en uppgift över huvud taget omfattas av någon sekretessbestämmelse blir mer benägen att kontakta uppgiftslämnaren för att få skaderisken belyst.

Liknande synpunkter framförs av *LRF.* Enligt förbundet förtjänar det observeras att affärshemligheter för företag kan bli utlämnade i den mån den offentliga tjänstemannen i fråga inte görs uppmärksam på att vissa uppgifter är skyddsvärda. Det fortlöpande informationsutbytet mellan samhälle och näringsliv, med alltmer omfattande uppgiftsskyldighet för företagen, nödvändiggör att företagen känner förtroende för myndigheternas behandling av uppgifter som är känsliga för företagen. Mot bakgrund härav ligger det enligt LRF närmast till hands att just på området för företagens affärs- och driftförhållanden tillämpa det rekvisit som innebär en presumtion mot offentlighet. Tjänsteman som prövar sekretessfrågan skulle då få större anledning att kontakta dem som lämnat uppgifterna i fråga. LRF erinrar också om bestämmelsen i 2 kap. 7 § där det sägs att, i fall där den enskildes skyddsintresse kan trädas för när, den enskilde om möjligt skall höras innan sådan uppgift lämnas till annan myndighet.

Åtskilliga remissinstanser uttrycker bekymmer för att skaderekvisiten skall orsaka tillämpningssvårigheter. Farhågor i denna riktning uttalas bl. a. av *rikspolisstyrelsen,* som konstaterar att skadeprövningen vid utlämnande av uppgifter ställer stora krav på den enskilde tjänstemannen, framför allt vad gäller tystnadsplikten. Det är därför av utomordentlig betydelse att de olika skaderekvisiten ges en så entydig och lättillgänglig utformning som möjligt. Knappheten i promemorian på ingående och uttömmande definitioner av de olika skaderekvisiten bör avhjälpas under lagstiftningsärendets gång. Liknande synpunkter anförs av *riksförsäkringsverket.* Genom att man begränsar prövningen av om en handling skall lämnas ut eller inte till att omfatta en ren skadebedömning, dvs. om "men" skall antas följa av åtgärden, lägger man enligt verket i händerna på den enskilde tjänstemannen att avgöra vad som "typiskt sett upplevs" som en nackdel för den berörde. När han väl klarat av denna uppgift, som knappast styrs av särdeles konkreta begrepp, har han att så att säga korrigera bedömningen genom att applicera något som kan anses vara gängse och allmänt gångbara värderingar i samhället. För att så långt möjligt undvika dessa svårigheter bör lagtextens utformning och innehåll vara så distinkt som möjligt. Dessutom bör, vilket är ytterst viktigt, departementschefens anföranden i propositionen ges ett konkret innehåll, gärna med exemplifieringar i syfte att bestämma innebörden av de grundläggande rekvisiten. Verket framhåller att det i ett lagsystem av det slag, som det här är fråga om, är nödvändigare än i de flesta andra lagstiftningssammanhang att lagtext och kommentarer från statsmakternas sida blir klara och utförliga. Genom att den som uppgifterna handlar om inte har besvärsrätt saknas nämligen en för rättstillämpningen normalt

förekommande prejudikatsbildning. De prejudikat som förekommer utgörs av besvär över en myndighets vägran att lämna ut handlingar och sådana är dels relativt sällan förekommande, dels begränsade till ett fåtal typfall som ytterst sällan ger vägledning för bedömningen av åtskilliga centrala tolkningsfrågor i lagkomplexet.

Riksarkivet påpekar särskilt att de olika skaderekvisiten ger minskat utrymme för schablonmässiga avgöranden, vilket ofta kommer att ställa myndigheten inför svåra bedömningar. Detta kommer särskilt att gälla de statliga arkivinstitutionerna, som förvaltar ett stort och skiftande material från många olika myndigheter.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att lösningen med skaderekvisit principiellt är tilltalande, eftersom den medför att sekretessen kan få just den omfattning som är önskvärd. Samtidigt kan man enligt fakulteten inte bortse från risken att regler som är utformade på detta sätt kommer att bli svårtillämpade. Särskilt när det gäller tystnadsplikten finns ett praktiskt behov av enkla och klara regler. En annan nackdel med skaderekvisiten är att straffsanktioneringen av sekretessreglerna blir ganska ineffektiv, om en felbedömning av skaderisken regelmässigt kommer att bedömas som ett ringa oaktsamhetsbrott (promemorian s. 136). Enligt fakulteten förefaller det dock svårt att finna någon bättre lösning på problemet. De alternativ som återstår är antingen schematiska sekretessregler eller detaljerade uppräkningar av det slag som nu finns i sekretesskungörelserna. Också *konsumentverket* godtar att sekretessen avgränsas med hjälp av skaderekvisit. Dessa kan dock enligt verket medföra svårigheter vid tillämpningen i enskilda fall. Vidare medför metodiken att sökandens identitet och syfte i många fall måste efterfrågas, vilket innebär minskad anonymitet för denne. Konsumentverket anser det därför angeläget att det i motiven görs vägledande uttalanden för rättstillämpningen. Detta är särskilt påkallat i de fall skaderekvisitet har en oprecis avfattning som förekommer i 8–10 kap. promemorieförslaget.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* uttrycker farhågor för att skaderekvisiten kommer att föranleda stora bedömningssvårigheter. Länsstyrelsen hänvisar till *kommunstyrelsen i Stockholms kommun* som efterlyser mer lättillgängliga, lätthanterliga och klara regler. Kommunstyrelsen anser också att lagstiftningens utformning i högre grad än som blivit fallet bör beakta den kommunala förvaltningens uppbyggnad. Kommunstyrelsen efterlyser också en definition av myndighetsbegreppet i lagstiftningen.

JO anmärker att handlingssekretessen i nu gällande sekretesslag i allmänhet beror på vilken typ av handling det är fråga om. I de flesta fall har myndigheten inte att pröva utlämnandet med hänsyn om skaderisk föreligger eller inte. Förslaget bygger däremot i allt väsentligt på att sekretessen är beroende på en prövning av risken för skada. Denna princip har godtagits av riksdagen vid behandlingen av förslaget till ny TF. En prövning av sekretessen utifrån risken för skada är enligt JO ägnad att leda till materiellt

mer tillfredsställande resultat än nuvarande system. Man kan emellertid inte blunda för att även det framlagda förslaget har sina svagheter. Då det gäller det mest restriktiva skaderekvisitet, som skall gälla bl. a. inom socialvården och där det stadgas att sekretess gäller "om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan men", torde tolkningssvårigheter sällan eller aldrig behöva uppkomma. Inte heller torde några större svårigheter uppstå då det gäller att tolka den motsatta skadepresumtionen som gäller för folkbokföringssekretessen, där det sägs att sekretess gäller "om det av särskild anledning kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men". De olika typer av skaderekvisit som finns mellan dessa båda ytterligheter framstår emellertid enligt JO som mer svårbestämda. Som exempel nämner JO den föreslagna nya sekretessen i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om anställdas hälsotillstånd (8 kap. 11 §). Vägledande prejudikat i någon mer betydande omfattning för tolkning av de olika skaderekvisiten kan enligt JO inte väntas inom överskådlig tid. Prejudikatsbildningen på området försvåras även av att besvär endast kan anföras i sådana fall där utlämnande vägras. TF förutsätter skyndsam prövning av ärende om utlämnande av allmän handling. I princip skall prövning ske av den tjänsteman som har vården av handlingen. De olika grader av skaderekvisit som nu föreslås är ägnade att ställa större krav på dem som skall pröva frågan om utlämnande. Man har enligt JO anledning förmoda att myndigheterna i högre grad än vad som nu ansetts nödvändigt kommer att utfärda allmänna råd till ledning för en sådan prövning. Om inte de olika sekretessbestämmelserna blir föremål för en utförlig behandling i motiven i fråga om skaderekvisitens tillämpning, föreligger, anser JO, en påtaglig risk för att frågan om offentlighet och sekretess i praktiken kommer att fastslås genom myndigheternas allmänna råd i stället för i den särskilda lagen. Det kan diskuteras om en sådan ordning inte kommer i konflikt med bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF om att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i särskild lag. Enligt JO är det därför angeläget att motivuttalandena ger närmare ledning för tolkning av förekommande skaderekvisit. Ett problem som härvid förtjänar särskilt beaktande är de svårigheter som skaderekvisitet medför vid massuttag av uppgifter. Problemet har kortfattat behandlats i promemorian men är enligt JO förtjänt av närmare övervägande. Särskilt när det gäller utlänningar kan, i speciella situationer, redan utlämnandet av en normalt helt harmlös uppgift, som den om vederbörandes adress, medföra risk för förföljelse eller allvarligt övergrepp. Enligt JO föreligger det också risk för att tjänsteman, som har att ta ställning till utlämnande av handlingar och uppgifter, vid tillämpning av abstrakt utformade skaderekvisit i tveksamma fall hellre vägrar att lämna ut uppgiften än riskerar att göra sig skyldig till ett felaktigt utlämnande. Följden härav kan då bli att sekretessen får en vidare omfattning än som lagstiftaren avsett. JO framhåller också att, om förslaget genomförs, det kommer att fordras en betydligt noggrannare uppföljning av

lagens tillämpning än som varit nödvändigt med nu gällande formalistiska men dock relativt lättillämpade sekretesslag.

Också *datalagstiftningskommittén* anser att det blir svårt att göra skadebedömning vid massuttag. Den modell för sådan bedömning som anges i promemorian innebär enligt kommittén att den berörde tjänstemannen bedömer den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen. Om denna modell följs, minskar visserligen svårigheterna. Å andra sidan kan resultatet komma att bli en sådan sekretess "för säkerhets skull" som promemorieförslaget i övrigt strävar efter att undvika. Kommittén anmärker i sammanhanget att frågan om massuttag sannolikt blir aktuell i samband med kommitténs uppgift att överväga behovet av och möjligheterna att begränsa försäljning av personuppgifter för kommersiellt bruk. Den närmare behandlingen av denna fråga ligger emellertid i en utredningsetapp som kommittén ännu inte påbörjat.

Svenska kommunförbundet hör till de remissinstanser som anser att en vidsträckt tillämpning av skaderekvisit kan komma att ställa stora krav på dem som handhar sekretessbedömningen och medföra olägenheter inte bara för myndigheterna utan också för allmänheten och inte minst de av ärendet berörda enskilda personerna. Styrelsen konstaterar att skaderekvisiten i de olika bestämmelserna har fått en relativt oenhetlig utformning och att man genomgående använder sig av olika typer av skaderekvisit. Man har sålunda raka skaderekvisit, omvända skaderekvisit och skärpta omvända skaderekvisit, där det raka skaderekvisitet innebär att man utgår från att offentlighet föreligger medan det omvända rekvisitet har sekretessen som huvudregel, i förekommande fall förstärkt med ett skärpt omvänt skaderekvisit. Dessa bestämmelser kan enligt styrelsen inte beräknas bli särskilt lättillgängliga för de tjänstemän som har att handlägga sekretessfrågor och som vanligtvis inte heller har någon speciell juridisk utbildning. Liknande synpunkter anförs i *Domareförbundets PM*, vari framhålls att någon principiell invändning inte kan göras mot konstruktionen med skaderekvisit. Konstruktionen innebär emellertid att den tjänsteman som skall besluta om att lämna ut en handling eller en uppgift har att väga sekretessintresset mot den skada som kan tänkas bli följden av att uppgiften lämnas ut. Sådana överväganden måste redan för en i liknande frågor tränad person vara svåra. Det är därför angeläget att förenklingar eftersträvas i största möjliga utsträckning. Också *Allmänhetens pressombudsman* anser att användningen av olika skaderekvisit i sekretessreglerna är en omständighet som kan bidra till att försvåra tillämpningen av lagen. Visserligen framhålls i motiven att man strävat efter att göra antalet rekvisittyper så litet som möjligt. Det hindrar inte, konstaterar pressombudsmannen, att t. ex. i 8 kap. 12–16 §§ i förslaget sex olika rekvisit kommer till användning.

TT anser att den enskilde tjänstemannen i dag ofta har mycket svårt att avgöra om en viss uppgift omfattas av sekretess eller inte. Osäkerheten om

rättsläget leder säkert många gånger till att tjänstemannen för att själv vara på den säkra sidan håller inne också med uppgifter som vid en närmare granskning skulle visa sig ligga utanför det sekretessbelagda området. För den tekniska samordningen av handlingssekretess och tystnadsplikt har promemorieförfattarna valt en konstruktion som de förmodar skall göra det lättare att undvika missförståndet att tystnadsplikt gäller för alla uppgifter i en handling som endast till någon del är hemlig. Konstruktionen innebär att sekretessen anges omfatta "uppgift" av visst slag, inte en handling. TT har rik erfarenhet av att missförstånd av det här slaget förekommer och hoppas därför att promemorieförfattarna skall få rätt i sin förmodan. Men för att nå den önskade utvecklingen är det också nödvändigt att tjänstemännen noga instrueras om bestämmelsernas innebörd.

Ett par remissinstanser anser att metoden att använda skaderekvisit bör omprövas. Sålunda anser *stadsjuristen i Norrköpings kommun* att denna metod kommer att ställa tjänstemännen och förtroendemännen inför besvärliga avvägningar. Även om utredningen strävat efter att utforma beskrivningarna av skaderekvisiten på ett lämpligt sätt och arbetat med ett så litet antal beskrivningar som möjligt, kvarstår svårigheterna vid tillämpningen. Det förefaller enligt styrelsen troligt att dessa svårigheter ofta kommer att medföra att den som skall göra avvägningen i tveksamma fall stannar för att "av säkerhetsskäl" hemlighålla uppgifter som i själva verket inte är sekretesskyddade. Dessa skulle i praktiken medföra en utvidgning av det sekretessbelagda fältet utöver vad lagstiftaren avsett. Kommunstyrelsen fortsätter.

När det gäller sekretess för att skydda enskildas förhållanden används i förslaget i de flesta fallen uttrycken "skada" och "men". Uttrycket "skada" syftar på ekonomisk skada medan "men" är avsett att täcka i första hand integritetskränkningar. För att bedöma huruvida en sådan integritetskränkning kan uppkomma om en uppgift röjes skall den som gör bedömningen ta hänsyn till den av uppgiften "berörde personens egen upplevelse" (promemorian s. 135). Tjänstemannen skall alltså försöka avgöra huruvida den person, som finns åsyftad eller angiven i den begärda uppgiften, skulle känna sig kränkt i sin integritet om uppgiften lämnas ut till den som begärt den. I en sådan situation torde tjänstemannen i regel inte känna och kanske inte ens ha träffat den människa, vars "egen personliga upplevelse" han skall lägga till grund för sin bedömning. En sådan uppgift torde ofta vara närmast omöjlig.

Mot bakgrund av det anförda förefaller det kommunstyrelsen nödvändigt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet ompröva metoden att använda de föreslagna skaderekvisiten.

Också *stadsjuristen i Stockholms kommun* anser att en omprövning av konstruktionen med skaderekvisit är motiverad. Vid en sådan omprövning bör det inte vara omöjligt att efter en förnyad avvägning mellan insyns- och offentlighetsintressena och det praktiska livets krav komma fram till ett

system, delvis på enumerativ grund, vari fler områden ges ett av skaderekvisit oberoende men tidsbegränsat skydd. Stadsjuristen framhåller att detta inte bara skulle underlätta handläggningen utan också kan motiveras av hänsyn till den enskilde. Denne kan då lättare avgöra, om han verkligen är skyddad av sekretess eller om en uppgift som han vill ha är hemlig. Ett skäl för sekretessregler utan skaderekvisit är också att redan ett besked om att viss begärd uppgift eller handling är hemlig innebär ett "men" för den som skyddas, i de fall man använder skaderekvisit. Härav kan nämligen den som begärt att få del av uppgiften många gånger sluta sig till att uppgiften innehåller något som är förklenande för den som skyddas av sekretessen. Även när det gäller sekretess till skydd för ekonomiska intressen kan den som begärt en uppgift på detta indirekta sätt få värdefulla upplysningar till skada för den skyddade. Dessa effekter undgås enligt stadsjuristen, om sekretessen är absolut och således gäller oberoende av om skada eller men kan antas uppkomma.

JK tar upp frågan om skaderekvisitens effekt på tystnadsplikten. Metoden med skaderekvisit har i förslaget genomgående begagnats även beträffande tystnadsplikten. Detta innebär enligt JK att det inom hela sekretesslagstiftningen i motsvarande mån inte längre skulle finnas några i lag direkt angivna hemliga förhållanden eller områden. Sekretessen blir ju beroende av en skadeprövning i varje särskilt fall. Denna skillnad mot nu gällande ordning får särskilt stor betydelse beträffande tystnadsplikten. Man måste nämligen enligt JK betänka att denna plikt ofta torde aktualiseras under pågående samtal. Tjänstemannen blir tvungen att på "stående fot" inte blott göra klart för sig om någon tystnadspliktsregel finns på det aktuella området. Han måste också göra en skadebedömning. En sådan ordning måste väcka tveksamhet och man måste fråga sig om den inte ställer alltför stora krav på tjänstemannen. Vad som framför allt inger oro är enligt JK att konstruktionen lätt kan leda till att den samvetsgranne och försiktige tjänstemannen i tveksamma fall hellre iakttar tystnad än lämnar ut uppgift, till skada för offentlighetsintresset, och detta trots det samtidigt föreliggande förslaget att minska straffbarheten enligt 20 kap. 3 § BrB. I fråga om tystnadsplikten skulle därför nuvarande ordning med genomgående fixa sekretessregler – dvs. regler utan skaderekvisit – enligt JK otvivelaktigt vara att föredra. En sådan ordning skulle emellertid i praktiken innebära att man överger tanken på en samordnad lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt.

I några remissytranden diskuteras innebörden av skadebegreppet. *JK* konstaterar att skaderekvisitet skada eller men används i sekretessbestämmelser i 8 och 10 kap. (enskilda intressen), varvid "men" i första hand åsyftar integritetskränkningar av olika slag. JK noterar att det i promemorian framhålls att också helt rättsenliga åtgärder kan anses medföra skada eller men i sekretesslagens mening. Under rekvisitet faller sålunda

t. ex. sådana följder av ett röjande som att någon blir föremål för indrivningsåtgärder, satt i fängelse, intagen för sluten psykiatrisk vård eller ställd under övervakning (promemorian s. 135 och 136). Det sägs i promemorian att motsatt ståndpunkt uppenbarligen skulle omöjliggöra att upprätthålla sekretess myndigheter emellan i de fall en viss skaderisk är förutsättning för sekretessen. JK ansluter sig i princip till dessa uttalanden men anför samtidigt att man naturligtvis måste vara försiktig med att i "skada" och "men" intolka även rättsenliga åtgärder.

Också *Svea hovrätt* konstaterar att det i motiven anges att helt rättsenliga åtgärder kan anses medföra skada eller men i sekretesslagens mening och att som exempel på sådana åtgärder nämns att någon blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder eller satt i fängelse. Hovrätten (majoriteten) ansluter sig i och för sig till uppfattningen att det synsätt på skadebegreppet som föreslås är ofrånkomligt för att sekretess skall kunna upprätthållas även myndigheter emellan. Hovrätten fortsätter:

Enligt den i 2 kap. 7 § första stycket intagna generalklausulen tillåts att sekretessbelagda uppgifter i viss omfattning lämnas ut till myndigheter. Den föreslagna innebörden av skadebegreppet kan medföra att en myndighet ställs inför vanskliga avgöranden när den såsom generalklausulen förutsätter har att väga skaderisken mot det behov en annan myndighet kan ha av den sekretesskyddade informationen för att den på ett ändamålsenligt sätt skall kunna uppfylla sina åligganden. Den grundläggande svårigheten ligger i att härvidlag alltså är fråga om en prioritering mellan motstående intressen som båda uppbärs av rättsordningen. Till vägledning för bedömningen uttalas i motiven (s. 255) att utlämnande uppenbarligen får äga rum endast om behovet klart väger över de skäl som talar för att uppgiften inte tillhandahålls. Betydelsen av lagtexten och motivuttalandena måste, såvitt gäller de inledningsvis berörda fallen, anses oklar. Den tolkning av bestämmelsen som anges i motiven har inte kommit till uttryck i lagtexten. Det synes vidare kunna ifrågasättas om det verkligen är behovet av uppgiften som skall vägas mot skaderisken. En myndighet torde inte begära tillgång till en sekretessbelagd uppgift om den inte anser uppgiften nödvändig för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Behovet av uppgiften kan knappast avvisas annat än i de från sekretessynpunkt ointressanta fallen att uppgiften saknar betydelse för myndighetens verksamhet eller finns öppet tillgänglig på annat håll.

Den egentliga och svåra frågan i sammanhanget är, fortsätter hovrätten (majoriteten), om hänsynen till sekretessintresset skall få förhindra att någon utsätts för en låt vara rättsenlig men för honom skadebringande åtgärd från den uppgiftsbegärande myndighetens sida. Detta val mellan främst den enskildes integritet och hänsynen till myndigheternas effektivitet kan sägas försvåras av vissa andra regler som tas upp i promemorieförslaget. Hovrätten åsyftar härmed främst de undantagsklausuler i de enskilda sekretessbestämmelserna på t. ex. hälso- och socialvårdens område som har innebörden att sekretessen i förhållande till andra myndigheter inte kan bryts

med stöd av vare sig föreskrifter i förordning eller efter en lämplighetsavvägning i det enskilda fallet. Dessa undantag är ägnade att inge föreställningen att i alla väsentliga fall tillbörlig hänsyn redan tagits till den enskildes intresse av integritet. Det kan därför befaras att den myndighet som har att tillämpa generalklausulen tillmäter effektiviteten i den uppgiftsbegärande myndighetens verksamhet alltför stor betydelse. Enligt hovrättens mening är det angeläget att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargör under vilka närmare förutsättningar ett utlämnande av sekretesskyddad information kan anses få till följd att enskild lider skada på det sätt som exemplifierats i motiven.

Två av hovrättens ledamöter, hovrättslagmannen Jönsson och hovrättsrådet Holmbergh, är av skiljaktig mening och anför:

I motiven till förslaget (s. 135) har angetts att också helt rättsenliga åtgärder kan anses medföra skada eller men i sekretesslagens mening. Som exempel på åtgärder som innefattar skada eller men har nämnts bl. a. att någon blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder eller satt i fängelse. Med det synsätt på skadebegreppet som föreslås kan sekretessregleringen komma i stark konflikt med andra intressen som uppbärs av rättsordningen. Förslaget, sådant det kommit till uttryck i motiven, kan inte godtagas i denna del. Sekretess myndigheter emellan bör kunna upprätthållas i erforderlig omfattning utan att man för den skull måste anse att rättsenliga åtgärder innefattar skada eller men. Myndigheters möjligheter att fullgöra sina uppgifter – t. ex. att uppdaga och utreda brott, att verkställa brottspåföljd eller att tillse att skattelagarna efterlevs – får givetvis inte annat än i klart angivna undantagsfall hindras av sekretessreglerna. Ett motsatt synsätt framstår som orimligt.

Innebörden av skaderekvisitet ger *riksrevisionsverket* anledning att ifrågasätta om inte myndigheternas bedömning enligt 2 kap. 7 § första stycket andra meningen promemorieförslaget av sekretessbehovet med hänsyn till skaderisk och skyddsintresse bör underlättas. Som exempel på oklarhet nämner verket vad som i promemorian anförs om indrivningsverksamheten (s. 135). Denna verksamhet syftar enligt verket till att slutgiltigt förverkliga fastställda rättsanspråk och för den skull har kronofogdemyndigheterna skyldighet att efterforska gäldenärens tillgångar. Några uttalade begränsningar i undersökningsplikten synes inte föreligga. Beroende på personalresurser och arbetsmetoder sker dock i praktiken begränsningar. Bl. a. begränsas den fältmässiga undersökningen genom att information inhämtas från andra myndigheter och efterforskningar görs i olika register. Kännedom om gäldenärens tillgångar redan före en förrättning anses ge möjlighet till en, även för den enskilde, mer ändamålsenlig handläggning av ett ärende. Verket framhåller emellertid att i många fall uppgifter om tillgångar alltjämt måste inhämtas på fältet genom kontakt med gäldenären. Detta kan lätt leda till men för gäldenären, även om största diskretion iakttas. Det kan också bli fråga om kostnadskrävande förrättningar. Mot bakgrund av det anförda är det

enligt verket angeläget att tveksamhet om kronofogdemyndigheternas möjligheter att få information från andra myndigheter i indrivningsarbetet undanröjs. Ett klarläggande i det fortsatta arbetet med förslag till sekretesslag är därför önskvärt.

Metoden med skaderekvisit gör det enligt *riksskatteverket* möjligt att reglera sekretess och tystnadsplikt i en och samma lag. Lösningen med skaderekvisit synes vara ändamålsenlig när det gäller att inom ramen för offentlighetsprincipen skapa en enhetlig lagreglering av sekretesskyddet för såväl vanliga skriftliga uppgifter som ADB-lagrade uppgifter. Riksskatteverket betonar emellertid att skaderekvisitet, som det presenteras i promemorian, framstår som vagt och obestämt i konturerna. Enligt verket kan det visserligen ligga en del fördelar i att en sekretesslag inte utformas alltför stelt utan att den vid tillämpningen kan anpassas till förändrade värderingar. En sådan lagstiftningsteknik rymmer dock vissa faror genom att rättsutvecklingen i betydande utsträckning överlämnas till rättspraxis. På de områden av sekretess- och tystnadspliktsregleringen där liknande rekvisit hittills kommit i bruk har någon verkligt klarläggande utfyllnad av reglerna genom rättspraxis knappast skett. Detta gäller särskilt den närmare innebörden av obehörighetsrekvisitet i tystnadspliktsreglerna, där ovissheten ännu är stor. Riksskatteverket anser därför att man i lagförarbetena bör gå närmare in på hur skaderekvisitet bör förstås i ett antal konkreta men något sånär allmängiltiga situationer. – Uttrycket "men" sägs i promemorian ha en mycket vidsträckt innebörd. Det skall bestämmas från den berörde personens egen upplevelse. Denna bedömning bör dock enligt promemorian i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Detta uttalande förstärker riksskatteverkets uppfattning att skaderekvisitets tillämpning kommer att ställa stora krav på tjänstemännen när det gäller att bedöma vilka uppgifter som är offentliga och vilka som skyddas av sekretess. Den som skall fatta beslutet ställs inför en svår uppgift. Medan denne på skatteområdet med dagens regler har att enbart på objektiva kriterier bedöma om en handling omfattas av sekretess eller inte, kommer han i det föreslagna systemet att behöva, visserligen sällan men någon gång, ta reda på vem beställaren av uppgiften är, vilken avsikt beställaren har med sin begäran samt regelmässigt söka att analysera den enskilde berördes uppfattning, liksom gängse samhällsvärderingar. Riksskatteverket fortsätter:

Ett av syftena med förslaget om skaderekvisit är att skapa en reglering som inte medför att uppgiften omfattas av sekretess i onödan och sålunda att gagna offentlighetsprincipen. Tekniken att från tystnadspliktsreglerna överföra ett skaderekvisit till många regler om handlingssekretess, som hittills inte haft sådan innebörd, kan dock i den praktiska verkligheten visa sig bli en sämre garanti för offentlighetsprincipen än nuvarande regler. Särskilt diskutabelt är härvid enligt RSV:s mening att myndigheterna i större utsträckning än för närvarande och trots vad som avsetts i promemorian i praktiken kan komma att begära namnuppgift och uppgift om syftet med en begäran om

utlämnande. Vagheten i regleringen kan också medföra att myndigheterna – tvärtemot intentionerna – ger sekretessen för vid omfattning när man ställs inför utlämnandefrågor.

Riksskatteverket framhåller fortsättningsvis att vagheten hos skaderekvisitet kanske medför de mest betydande problemen i fråga om regleringen av sekretess och uppgiftsutbyte myndigheter emellan. I promemorian har man enligt riksskatteverket en alltför restriktiv syn på det utbyte av uppgifter som måste få förekomma myndigheter emellan. Verket anser att behandlingen av denna fråga i hög grad måste ske också med iakttagande av den praktiska verklighetens krav. Någon sådan diskussion förs dock knappast i promemorian. I stället finns där uttalanden om skaderekvisitets funktion i relationen mellan myndigheter, uttalanden som kan missförstås om de inte utvecklas närmare. Av promemorian (s. 135 och 136) framgår t. ex. att även helt rättsenliga åtgärder som vissa myndigheter kan företa gentemot enskilda kan anses vara skadliga eller menliga i sekretesslagens mening. Uttalandet exemplifieras med åtgärder från bl. a. kronofogdemyndighets sida. (Riksskatteverkets synpunkter på kronofogdemyndigheterna och sekretessreglerna redovisas närmare i avsnittet 11.1 under 10 kap.) Enligt riksskatteverket har man i promemorian med det sagda velat klargöra att skaderekvisitet i fråga om relationer myndigheter emellan avses ersätta det delvis motsvarande obehörighetsrekvisitet som i dag finns i flertalet tystnadspliktsregler. En sekretesslag som skall reglera sekretess även myndigheter emellan måste enligt verket självfallet innehålla någon form av behörighetsregler. Frågan som måste lösas är väl främst om och i vilken mån den enskilde enligt gängse värderingar i samhället bör få tåla att uppgifter om honom som finns hos en myndighet skall få lämnas till en annan myndighet även om denna senare myndighet kan komma att utnyttja uppgiften i en myndighetsutövning som avser ett åläggande för den enskilde eller ett ingrepp i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden, jfr 8 kap. 3 § RF. När saken beskrivs med stöd av RF:s termer eller på det sätt som skett i 59 § LAH får intresseavvägningen en beskrivning i neutrala termer. Riksskatteverket anser att man i lagförarbetena bör söka beskriva behörighetsregleringen på sådant sätt att risken för missförstånd undanröjs.

Generaltullstyrelsen uttalar att den för egen del är främmande för tanken att, som föreslås i promemorian, helt rättsenliga åtgärder – exempelvis åtal eller beskattning – skall anses medföra skada i sekretesslagens mening.

Kammarrätten i Göteborg konstaterar att skaderekvisiten i lagförslaget oftast beskrivs med uttrycken "skada" och "men". I motiven (s. 135) sägs först att skada uteslutande avser ekonomisk skada. Vidare uttalas att med men avses i första hand ideell skada av olika slag. Skada är emellertid enligt kammarrätten en vedertagen term inom det juridiska språkbruket som en sammanfattande beteckning för ekonomisk och ideell skada. Kammarrätten ifrågasätter därför, om den använda terminologin är lämplig. Den beskriv-

ning av begreppet skada som görs i motiven begränsar emellertid inte bara begreppet till ekonomisk skada. Skadan skall anses uppkomma även i det fallet att någon genom rättsenliga åtgärder tvingas att betala en skuld, något som inte innebär en förmögenhetsförlust och som i vanliga fall inte torde uppfattas som en ekonomisk skada. Begreppet men skall å andra sidan inte avse bara ideell skada utan även att någon lider avbräck i sin affärsverksamhet, vilket vanligtvis torde uppfattas som en ekonomisk skada. Kammarrätten finner det vara svårt att föreslå något annat sätt att uttrycka de olägenheter som skall beskrivas genom skada och men. Enligt kammarrätten är det emellertid under alla förhållanden nödvändigt att begreppen används på ett sätt som bättre stämmer överens med det vanliga språkbruket. Begreppen bör enligt kammarrättens mening definieras i lagtexten. Av samma uppfattning är *stadsjuristen i Stockholms kommun*. Eftersom definitionen av begreppen skada och men i promemorian i viss mån avviker från språkbruket, ifrågasätter stadsjuristen om inte begreppen i fråga bör definieras i lagen, om inte annat så för att göra tillämpningen enklare i praktiken. Stadsjuristen tar också upp uttalandet på s. 135 i promemorian om att rättsenliga åtgärder (t. ex. framgångsrika indrivningsåtgärder) kan anses medföra skada i lagens mening. Detta synsätt är enligt stadsjuristen många gånger stötande. Mot bakgrund av att stadskansliets juridiska avdelning i sin verksamhet mött åtskilliga fall där betalningsskyldiga satt i system att hålla sig undan, ifrågasätter stadsjuristen, om inte uppgifter om bl. a. adress som t. ex. finns hos försäkringskassa eller inom folkbokföringen bör kunna utlämnas, om de begärs i indrivningssyfte och liknande.

Ett par remissinstanser uppehåller sig särskilt vid innebörden i begreppet personliga förhållanden. *Riksförsäkringsverket* påtalar avsaknaden av den av departementschefen i prop. 1975/76:160 s. 73–74 aviserade närmare penetreringen av vad som skall inrymmas i detta begrepp. Riksförsäkringsverket anför vidare:

Historiskt kan konstateras att 1812 års tryckfrihetsförordning sekretessbelade beträffande personliga förhållanden endast utdrag ur kyrkoböcker eller andra handlingar rörande själavården eller kyrkotukten eller vid fängelser, sjukhus eller hospital förda anteckningar, som kunde lända någon till skada eller förklenande. I såväl 1927 års förslag (SOU 1927:2), som 1935 års förslag (SOU 1935:5) som låg till grund för 1937 års sekretesslag hade man inte ansett sig böra sträcka sig längre i vad avser förhållanden som bör åtnjuta sekretesskydd.

Allteftersom den offentliga förvaltningen utökats har – självfallet – begreppet "personliga förhållanden" kommit att bli ett nyckelbegrepp långt utanför detta ursprungliga område. Det har blivit nödvändigt att för varje typ av handlingar självständigt bedöma deras förhållande till här angivna centrala begrepp och begreppets innebörd har genom kontinuerlig anpassning till verkligheten i betydande mån avlägsnat sig från vad som sålunda ursprungligen angavs som kärnan i begreppet. Man har helt enkelt hos de skilda

myndigheterna och inom de olika verksamhetsområdena varit nödsakad att själv utbilda en praxis som allt mindre stöder sig på de ursprungliga tankegångarna och alltmer tar fasta på själva det språkliga uttrycket "personliga förhållanden". Detta är i och för sig naturligt men utvecklingen har tyvärr medfört en allmän osäkerhet om begreppets innebörd. Det går inte längre att så att säga låta begreppet bara stå för sig själv utan en närmare analys från statsmakternas sida måste komma till stånd, en analys som ger sanktion åt grundläggande tolkningslinjer.

Riksförsäkringsverket anser att vad som hittills uttalats i denna fråga i de betänkanden som presenterats i ämnet under de senaste decennierna – och däri inräknar verket den förevarande promemorian – inte gett tillfredsställande underlag för myndigheternas handläggning av sekretessärenden. Det är förövrigt inte acceptabelt att man för tillämpningen skall nödgas gå tillbaka till dessa förarbeten, som ju dock inte har officiell sanktion annat än i de delar där vederbörande departementschef mer eller mindre uttryckligen har anknutit till texter och tankar som framlagts i betänkandena.

Riksförsäkringsverket anför fortsättningsvis att vad som behövs är att statsmakterna genom uttalanden vid behandlingen av sekretesslagstiftningen tar uttrycklig ställning i tolkningsfrågor så långt det är möjligt att någorlunda konkretisera dem. Detta är starkt motiverat inte enbart från den sedvanliga och normalt övervägande utgångspunkten att den enskilde skall kunna bedöma sina rättigheter, i förevarande fall i vilken utsträckning uppgifter om honom skall vara fredade från insyn från andra. I en lagstiftning av förevarande slag är det minst lika angeläget att statsmakterna gör sitt yttersta för att så långt möjligt befria sina anställda från den belastning som offentlighets- och sekretessreglerna innebär för dem personligen och som inte minst genom de senaste årens intensiva integritetsdebatt kommit att göra dem alltmer utsatta för oberättigad kritik från enskilda liksom olika samhällsbevakande organ. En fortsatt oklarhet i grundläggande begrepp inom sekretessystemet utgör dessutom en risk för att offentlighetsprincipen får vika för strävanden att sekretessbelägga helt enkelt därför att myndigheter i ökande utsträckning hellre in dubio avslår en begäran om utlämnande och räknar med att ansvaret får ligga på ett besvärsorgan, till vilket myndigheten hänvisar i en besvärshänvisning. Verket finner det alltså oundgängligen nödvändigt att frågan om vad som skall hänföras till enskilds personliga förhållanden ytterligare utvecklas i en kommande ev. proposition.

Också *JO* anser det värdefullt för rättstillämpningen att innebörden av uttrycket "personliga förhållanden" närmare belyses i motiven. JO framhåller bl. a. att i 8 kap. stadgas om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden medan i 9 kap. regleras sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. Man frågar sig, anför JO, om den enskildes ekonomi är ett förhållande som alls inte får beaktas vid tillämpningen av 8 kap. En så snäv tolkning skulle medföra att uppgifter hos socialvården om en hjälptagares ekonomiska förhållanden

(tillgångar, skulder osv.) i princip skulle vara offentliga och följaktligen skall lämnas ut på begäran t. ex. av ett kreditinstitut. Detta förefaller inte tilltalande. Ytterligare kan man enligt JO fråga sig vad som skall förstås med "ömtåligt personligt förhållande" när det förekommer i 8 kap. 21 §.

Frågan om sekretess till förmån för avliden tas upp av *Sveriges läkarförbund*. Enligt förbundet har i promemorian inte tillräckligt beaktats vilken rättsverkan i fråga om sekretess som inträder när den till vars förmån sekretessen är föreskriven avlider. Någon gång kan problemet lösas när sekretessen även gäller till förmån för nära anhörig, men oftast är det just frågan huruvida nära anhörig på något sätt disponerar sekretessen som utgör problemet. Som exempel nämner förbundet mål om testamentsklander där testamentshabiliteten ifrågasätts och nära anhöriga ofta intar partsställning gentemot varandra. Ett annat fall är undersökningar i anledning av utbetalning av försäkringsbelopp vid misstänkt självmord. Såvitt förbundet har sig bekant har dessa frågor inte fått någon lösning i gällande rätt och inte heller synes promemorieförslaget anvisa några lösningar. Eftersom problemet av naturliga skäl ofta uppkommer inom sjukvårdssektorn vill förbundet förorda att det åtminstone för denna sektors vidkommande dras upp några riktlinjer i lagen.

4.4 Tidsbegränsningen av handlingssekretessen

Tekniken att i den nya sekretesslagen utnyttja sekretesstider godtas av alla remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan. *Regeringsrätten* framhåller att den inte har gjort någon genomgång av förslaget vad avser sekretesstidens längd i de särskilda fallen. Regeringsrätten påpekar dock att 50 år är en alltför kort tid för att bereda erforderligt skydd för uppgifter om personliga förhållanden under en människas hela livstid.

RÅ konstaterar att förslaget innebär ändringar i förhållanden till gällande rätt. Till skydd för enskildas personliga integritet har tidsgränsen i allmänhet satts till 50 år och 20 år till skydd för ekonomiska förhållanden. Den tidsgräns som gäller för sekretessen till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott har bestämts till 40 år. Enligt riksåklagaren finns det anledning att ställa sig frågan om sekretesstiden bör vara så lång, då inget brott har längre preskriptionstid än 25 år. Att den enskilde i anledning av brottsutredning har ett sekretesskydd till en tid av 50 år framstår som lämpligt. Då det är fråga om högsttider, krävs en reell prövning av skaderisken innan handling kan lämnas ut. Vad beträffar förtroendesekretessen kring personliga förhållanden understryker RÅ att den bör gälla under angiven tid oberoende av om den enskilde, som lämnat det förtroliga meddelandet, avlider under tiden. Även om systemet med högsttider kommer att medföra ytterligare arbete för myndigheterna och särskilda svårigheter kan uppstå, om handlingen arkivlagts hos annan myndighet, anser sig RÅ böra biträda förslaget i denna del. Att

tystnadsplikten anses böra uppehållas under samma tid som gäller för handlingssekretessen ger inte heller anledning till någon invändning.

Enligt *Svea hovrätt* är de synpunkter och förslag som lagts fram i promemorian beträffande tidsbegränsning av handlingssekretessen väl avvägda, och hovrätten tillstyrker förslaget i denna del.

Socialstyrelsen påpekar att en viss sekretesstid kan bestämmas för uppgift i en handling. Däremot går det inte generellt att ange efter vilken tid en tjänsteman bör få yppa en uppgift som han någon gång erfarit under sin tjänsteutövning. Socialstyrelsen har därför inget att erinra mot förslaget vad gäller tystnadsplikten i ifrågavarande hänseende, även om risk för skada i vissa extrema fall kan föreligga efter den angivna tidsgränsen. Beträffande invändningar från socialstyrelsen och vissa andra remissinstanser mot sekretesstiden på hälso- och sjukvårdsområdet hänvisas till sammanställningen under 8 kap. 2 § tredje stycket.

Kammarrätten i Sundsvall konstaterar att sekretesstid enligt förslaget utgör en maximitid under vilken en uppgift längst får hållas hemlig. Denna lösning rimmar enligt kammarrätten väl med att frågan om en uppgift kan lämnas ut eller ej enligt de föreslagna bestämmelserna i allmänhet blir beroende av utfallet av en skadeprövning. De olika sekretesstider som enligt förslaget skall gälla för skilda verksamhets- och ämnesområden framstår från kammarrättens synpunkt sett som genomgående väl valda.

Domstolsverket förklarar sig inte ha någon erinran mot användningen av tidsgränser. Inte heller *statens invandrarverk* har någon invändning mot principen att de i förslaget angivna sekretesstiderna skall vara maximitider och att myndigheterna under hela den angivna tiden skall gå in på en realprövning av skaderekvisiten. Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Pressens opinionsnämnd* ansluter sig till denna mening. Opinionsnämnden anser det i och för sig mindre följdriktigt att införa tidsgränser för en sekretess, som bygger på skaderekvisit. Därtill kommer att avsikten synes vara att begränsning till tiden skall ske bara i fråga om handlingssekretessen, inte beträffande tystnadsplikten. Opinionsnämnden anser emellertid, i likhet med vad som anförs i promemorian, att ett system med tidsgränser har så stort praktiskt värde att de principiella betänkligheterna bör vika. Nämnden vill därför ansluta sig till den ståndpunkt som i frågan intagits i promemorian och tillstyrker förslaget i denna del. En klar förbättring i förhållande till LAH ligger i att dubbla tider i allmänhet inte skall förekomma.

I några remissyttranden riktas kritik mot valet av utgångspunkt för beräkningen av sekretesstiden. *Regeringsrätten* påpekar att i tidigare förslag förutsatts att utgångspunkten för sekretesstiden skulle vara tidpunkten för handlingens tillkomst. I promemorian frångås utan närmare motivering denna linje och som utgångspunkt anges den tid då handlingen inkom eller upprättades, dvs. den tid då handlingen blev allmän (promemorian s. 141). Enligt regeringsrätten kan det ifrågasättas om tillräckliga skäl

finns att frångå principen att sekretesstiden skall räknas från tidpunkten för handlingens tillkomst. Denna tidpunkt måste i normalfallen te sig rationell. Risken att den sekretesskrävande uppgiftens offentliggörande får skadeverkningar torde normalt uppkomma genom att uppgiften förs in i handlingen. Om denna är allmän eller inte, är vanligen likgiltig ur denna synpunkt. Att bruka inkomstdagen som tidpunkt från vilken sekretessen börjar löpa ger enligt regeringsrätten i många lägen ett helt godtyckligt resultat. Någon större svårighet att fastställa åtminstone den ungefärliga tidpunkten för handlingens tillkomst torde sällan föreligga. Vad gäller odaterade handlingar vet man visserligen inte den exakta tidpunkten för deras tillkomst, men i allmänhet kan man med ledning av handlingens innehåll göra en ungefärlig datering av denna. Mot promemorians förslag att tiden skall räknas från den dag då handlingen blev allmän kan invändas att det ofta torde vara svårt att i efterhand bestämma den tidpunkt då handlingen kom in. Alla myndigheter brukar inte inkomststämplar på alla handlingar. För arkivmyndigheter blir det också vanskligt att efter årtionden fastställa när en viss handling inkom till någon myndighet. Regeringsrätten föreslår därför att man på denna punkt återgår till tidigare kommittéers förslag och räknar sekretesstid från handlingens tillkomst. *Kammarrätten i Göteborg* förordar samma lösning och anför:

De sekretesstider som föreslås i promemorian avser endast uppgift i allmän handling. I gällande rätt börjar sekretesstiden löpa från handlingens datum. OSK föreslog att sekretesstiden skulle börja räknas från handlingens tillkomst. Fördelarna med detta skulle vara att handlingar kunde vara odaterade eller uppenbart feldaterade. I promemorian föreslås utan att några egentliga sakskäl redovisas att sekretesstiden skall börja räknas från den tidpunkt då en handling enligt tryckfrihetsförordningen blir att betrakta som allmän. I lagtexten uttrycks detta med lokutionen "när handlingen inkom eller upprättades". Detta uttryckssätt kan vålla missuppfattningar. Om en handling, som kommer in till en myndighet och där är omfattad av sekretess, översänds från den myndigheten till en annan där också primärsekretess gäller för handlingen (rätteligen uppgift i handlingen), skall, såvitt kammarrätten kan utläsa av motiven, sekretesstiden räknas från det att handlingen inkom till den första myndigheten. Detta framgår emellertid ej tillräckligt klart av den föreslagna lagtexten.

Om en handling har sänts mellan flera myndigheter, kan det behövas en ganska omfattande utredning innan det kan avgöras när handlingen första gången kom in till myndighet, såvida ej samtliga myndigheter regelmässigt antecknar ankomstdatum på handlingen. Dessutom kan det kanske tänkas fall där en enskild person ger in en handling till en myndighet – kanske som ett lån – varefter myndigheten återsänder handlingen. Efter en tid – kanske flera år senare – ges handlingen in ånyo till en myndighet. Från vilken tidpunkt skall då sekretesstiden räknas? Man kan också tänka sig att samma uppgift finns i två handlingar som vid olika tidpunkter ges in till olika myndigheter. Om handlingarna sedermera samlas hos en myndighet, t. ex. ett arkiv, skall då sekretesstiden beräknas med olika utgångspunkt för de olika handlingarna? Det vore kanske till fördel att i en av lagens inledande

bestämmelser ange hur sekretesstiden beräknas. I så fall behövde de materiella reglerna endast ange sekretesstidens längd.

Enligt *Domareförbundets PM* kan någon invändning inte riktas mot lösningen att sekretesstiden enligt förslaget beräknas med utgångspunkt från när en handling blir att betrakta som allmän. I lagtexten har tidpunkten angetts med uttrycket "när handling inkom eller upprättades". Detta uttryckssätt kan komma att ge upphov till feltolkningar i de fall då en handling förvaras hos annan myndighet än den till vilken den ursprungligen inkom. Det förefaller bättre att i lagtexten ange utgångspunkten för beräkning av sekretesstid med uttrycket "från det att handlingen enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen blev allmän".

Patent- och registreringsverket erinrar om att flera remissinstanser hade invändningar mot utgångspunkten för beräkningen av sekretesstiderna sådan den föreslogs av OSK. Ett av de alternativa förslag verket framförde, att räkna sekretesstiden från det handlingen inkom till verket resp. upprättades där, har accepterats i promemorieförslaget. Härigenom förenklas enligt verket tillämpningen av sekretessreglerna. Detta kan bli av betydelse bl. a. för verkets uppdragsverksamhet. *Pressens opinionsnämnd* har inte heller någon erinran mot att tiden skall räknas från det handlingen i fråga blev allmän. Visserligen innebär detta enligt nämnden en förlängning av tiden i förhållande till vad OSK föreslog i flera bestämmelser (handlingens tillkomst). Nämnden anser dock att denna "förlängning" egentligen är skenbar, eftersom skaderekvisitet är grundläggande för frågan om hemlighållandet.

Kammarrätten i Sundsvall finner ingen anledning till erinran mot att tidpunkten när en handling är att betraktas som allmän skall utgöra utgångspunkt för beräkning av sekretesstiden. Kammarrätten anmärker emellertid att utgångspunkten i förslaget angetts med uttrycket "när handling inkom eller upprättades". Enligt kammarrättens mening kan detta uttryckssätt medföra problem när det är fråga om handlingar som överlämnats från en myndighet till annan, i synnerhet om den mottagande myndigheten har att tillämpa särskilda för denna gällande sekretessbestämmelser. Kammarrätten anser att problemet kan undvikas, om utgångspunkten för beräkningen anges med uttrycket "när handlingen blev allmän enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser".

Också *regeringsrätten*, som enligt vad som sagts i det föregående är kritisk mot promemorieförslaget på denna punkt, tar upp de särskilda svårigheter som uppkommer när beträffande samma uppgift fråga kan bli både om primärsekretess och sekundärsekretess. En längre tidsgräns kan enligt regeringsrätten gälla enligt den regel som var tillämplig för sekretessen hos den myndighet, varifrån uppgiften härrör, och som sekundärt följer uppgiften till den nya myndigheten, en annan och kortare tidsgräns kan komma i fråga om den myndighetens primära sekretessregler kommer till användning på uppgiften. Denna situation synes enligt regeringsrätten inte närmare ha

beaktats i promemorian.

Några remissinstanser tar upp de särskilda problem som uppkommer vid överföring av handlingar till arkiv. Enligt *kammarrätten i Sundsvall* innefattar förslaget inte särskilda bestämmelser som anger att uppgifter i en handling som överförts från myndighet till riksarkivet för arkivering där kan omfattas av sekretess, primär eller fortplantad. I fall då handling som innefattar sekretessbelagda uppgifter före sekretesstidens utgång överlämnas till riksarkivet uppkommer därför frågan i vad mån sekretessen därigenom bryts. Enligt kammarrättens mening förtjänar denna fråga ett klarläggande, i varje fall i motiven.

Riksarkivet noterar att maximitiderna i de flesta fall bl. a. tillkommit för att underlätta arkivmyndigheternas bedömning huruvida viss handling alltjämt skall anses omfattad av sekretess. Att handlingarna genom lagbestämmelserna avhemligas efter viss tid minskar naturligtvis arkivinstitutionernas svårigheter rörande det äldre materialet. Riksarkivet påpekar emellertid att arkivet och landsarkiven i stor utsträckning mottar även moderna handlingar. När myndigheter upphör, skall deras arkiv inom tre månader levereras till arkivmyndigheten. Detta gäller regelmässigt kommittéarkiven, men även centrala och lokala myndigheters moderna arkivhandlingar tas ofta om hand av arkivinstitutionerna på grund av omorganisationer och av andra skäl.

Krigsarkivet anmärker att dess bestånd av hemliga handlingar f. n. uppgår till inemot 2 500 hyllmeter och tillhör en lång rad myndigheter under försvarsdepartementet. Krigsarkivet fortsätter:

En stor del av dessa handlingar är hemligstämplade jämlikt de militära sekretessbestämmelserna, medan andra är belagda med sekretess jämlikt bestämmelserna om handlingar i ärenden vilka angår förhållandet till främmande makt eller till skydd för enskilds personliga säkerhet. – Förvaringen av dessa handlingar kräver speciella skyddsåtgärder, vilka vållar stora kostnader för försvaret. Det är därför angeläget att endast sådana handlingar som oundgängligen kräver sekretess förvaras i specialinredda magasin. En framkomlig väg är att undersöka möjligheterna att lätta sekretessbestämmelserna, en annan att minska tiden för hemlighållandet.

Krigsarkivet konstaterar med tillfredsställelse att departementspromemorian strävat efter en minskning av det sekretessbelagda området, liksom att sekretesstiden för allmänna handlingar gällande rikets säkerhet och dess förhållande till annan stat sänkts till högst 40 år, om ej regeringen föreskriver att sekretess skall gälla under längre tid. Krigsarkivet har också med tillfredsställelse sett att promemorians sekretessreglering tagit särskild hänsyn till arkivmyndigheternas svårigheter vid utlämnande av sekretessbelagda handlingar (promemorian s. 139).

Sveriges allmänna patientförening konstaterar att promemorieförslaget på olika ställen innehåller bestämmelser om upphörande av sekretessen efter en tid av 50 år. Enligt arkivbestämmelserna behöver de flesta handlingar inte

hållas arkiverade så länge. Föreningen vill fästa uppmärksamheten på vikten av att det ges bestämmelser för sättet att avregistrera och destruera sekretessbelagda handlingar som inte längre behöver arkiveras.

5 Sekretessregleringens innehåll

Detta avsnitt har inte särskilt berörts av någon remissinstans.

6 Sekretessen mellan myndigheter

Förslaget att sekretessreglerna i princip också skall gälla i fråga om utlämnande av uppgifter myndigheter emellan har rönt ett blandat mottagande av remissinstanserna. Till de remissinstanser som tillstyrker förslaget hör *hovrätten för Västra Sverige*. Enligt hovrätten förtjänar de förslag i promemorian som handlar om sekretessen mellan myndigheter och inom myndigheter i allt väsentligt instämmande. Hovrätten tillstyrker huvudregeln i 1 kap. 2 § 2 om att sekretess skall innebära förbud att röja sekretessbelagd uppgift utanför den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den har inhämtats eller att utnyttja uppgiften utanför denna verksamhet, något som innebär att röjande till andra offentliga funktionärer principiellt jämställs med röjande till utomstående. Enligt hovrätten är det också ett framsteg att sekretesslagen kommer att ange i vilka fall det är försvarligt att lämna hemlig uppgift till annan offentlig funktionär. Mot reglerna om detta i 2 kap. har hovrätten inga större invändningar. Också *arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, statens industriverk* samt *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Göteborgs och Bohus län* tillstyrker förslaget i denna del. Länsstyrelsen i Jönköpings län konstaterar att frågan huruvida sekretessen för en handling följer denna till annan myndighet i dag i princip är beroende av de aktuella sekretesstadgandena. Den nuvarande regleringen skapar därför åtskillig osäkerhet. Länsstyrelsen anser att de föreslagna reglerna om sekundär sekretess utgör ett betydelsefullt framsteg. I förslaget borde dock enligt länsstyrelsen tydligt anges att bestämmelserna (främst i 1 kap. 5 §) endast utgör undantag från den i promemorian förespråkade huvudregeln om sekundär sekretess. Denna huvudregel borde komma till uttryck i lagtexten.

Också *Landstingsförbundet* och *kommunstyrelsen i Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget. Landstingsförbundet påpekar att frågan om sekretess i ärenden som berör flera myndigheter hittills varit i det närmaste oreglerad. Detta har ibland lett till särskilda oklarheter i många dagligen förekommande situationer. OSK hade vissa förslag i sitt betänkande, och ämnet har berörts också i andra sammanhang, t. ex. i barnomsorgsgruppens betänkande (SOU

1975:87) Samverkan i barnomsorgen och av socialutredningen i dess nyligen framlagda slutbetänkande. Förslaget i departementspromemorian är enligt Landstingsförbundet väl avvägt. Förbundet anser det särskilt tillfredsställande att promemorian också tar upp frågan om sekretessen inom en myndighet och att sekretessreglerna avseende förhållandena mellan och inom myndigheter getts ett likartat innehåll. Förslaget innebär i många fall säkerligen en väsentlig skärpning av den allmänna rättsuppfattningen i dessa hänseenden. Förbundet ansluter sig helt till vad som anförs i promemorian på denna punkt.

Regeringsrätten (majoriteten), RÅ, domstolsverket och *kriminalvårdsstyrelsen* förklarar att de i princip inte har några invändningar mot förslaget. De anser emellertid att regleringen är för komplicerad. *Regeringsrätten* betecknar förslaget som en viktig nyhet och förklarar att den inte har någonting att invända mot att i princip samma sekretessregler som gäller utåt också skall bestämma förhållandet myndigheter emellan och inom myndigheten beträffande dennas olika verksamhetsgrenar. Regeringsrätten framhåller emellertid att den föreslagna regleringen inte får generellt påverka den i svensk förvaltning vedertagna grundsatsen att myndigheterna skall samarbeta för att lösa sina uppgifter. Enligt regeringsrättens mening är det av vikt att reglerna i sekretessens fortlevnad utformas på sådant sätt att de möjliggör samarbete mellan myndigheter utan att den enskildes integritetsskydd äventyras. Regleringen har enligt regeringsrätten gjorts förhållandevis detaljerad och har därmed blivit något svåröverskådlig. Regeringsrätten ställer frågan om man inte i stort sett skulle kunna nöja sig med huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket förslaget. Den bestämmelsen förutsätter en allmän intresseavvägning mellan det skyddade sekretessintresset och det offentliga ändamål, för vars tillgodoseende uppgiften behövs hos en annan myndighet än där den finns. Regeringsrätten anser att denna regel i vart fall bör flyttas fram i lagtexten så att dess karaktär av normerande princip framhålles rent lagtekniskt. Reglerna i övrigt om utlämnande av uppgift mellan myndigheter kan åberopas som exempel på hur allmän krånglighet lätt blir en följd av en alltför långtgående strävan efter perfektionism. Regeringsrätten frågar sig om den föreslagna ordningen inte blivit alltför komplicerad för att kunna brukas av tjänstemän som inte är specialutbildade i ämnet. Sådana tjänstemän kommer att få svårt att finna rätt, när de ställs inför sekretessfrågor av denna art i sitt löpande arbete. En förändring måste därför eftersträvas. Man kan också enligt regeringsrätten fråga sig hur långt det går att bortse från den mänskliga faktorn. Tjänstemän hos en och samma myndighet talar ofta sinsemellan om sina ärenden. Om det då kan förhindras att vid dessa vardagssamtal sekretessbelagda uppgifter medvetet eller omedvetet slussas över från en del av myndigheten till en annan förblir en öppen fråga. Regeringsrätten menar att det är nödvändigt att se realistiskt på dessa ting.

Också *RÅ* anser att förslaget om sekretess mellan myndigheterna är en viktig nyhet i förhållande till nu gällande sekretesslag, som endast i ett begränsat avseende innehåller en bestämmelse (38 §) om utlämnande av handling myndigheter emellan. Som framhållits i promemorian förhåller det sig emellertid så att myndighet ansett sig i princip böra iaktta sekretessreglerna när en handling begärs utlämnad till myndighet. Myndighet har alltså efter den intresseavvägning som ansetts påkallad lämnat ut handling till annan myndighet, som därvid i allmänhet respekterat handlingens sekretess. Såvitt RÅ har sig bekant har denna praxis inte lett till några olägenheter eller konflikter mellan myndigheterna. För åklagarnas vidkommande har det för deras arbete sällan eller aldrig mött några svårigheter att få sekretessbelagt material. Det lär ha varit ytterst sällsynt att åklagare under hänvisning till 38 § sekretesslagen måst vända sig till domstol för att få tillgång till hemlig handling. De skäl som anförts i promemorian för att sekretessen inte bör sprida sig i kanske flera led från myndighet till myndighet, främst skälet att den enskildes förhållanden bör ges ökat skydd, bör enligt RÅ godtas. RÅ framhåller emellertid att det för arbetets behöriga gång är ofrånkomligt att visst utbyte inom eller mellan myndigheterna sker av hemlig information. Också *domstolsverket* anser att ett visst utbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter är ofrånkomligt. Undantagen bör enligt domstolsverket begränsas och anges så utförligt som möjligt. Speciellt viktigt är detta i fråga om uppgifter som enskild har lämnat i förtroendesituation. Domstolsverket godtar sålunda promemorieförslaget i denna del men erinrar i sammanhanget om vad verket anförde i sitt yttrande över LOFT beträffande uppgifter hos allmän advokatbyrå, nämligen att det är angeläget att de allmänna advokatbyråerna kan erbjuda sina klienter samma sekretesskydd som de enskilda advokaterna. I den blivande lagstiftningen bör därför meddelas ett uttryckligt förbud för den som utövar tillsyn att i sin verksamhet för det allmänna utnyttja sådant som framkommit vid förtroliga hänvändelser och avser annan än den som är föremål för tillsynen.

Förslagets lösningar i fråga om sekretessen mellan myndigheter är enligt *kriminalvårdsstyrelsen* sakligt mera tillfredsställande än de förslag som tidigare presenterats av OSK och TK. Förslaget synes också i huvudsak väl motiverat i vad avser de olika avvägningar som skall ske i samband med att ett uppgiftsutbyte mellan myndigheterna aktualiseras. Styrelsen delar uppfattningen, att generella lösningar som gäller lika för alla myndigheter inte låter sig finna, om följdverkningarna av en enhetlig reglering skall kunna överblickas. En inte helt okomplicerad lagstiftning torde enligt styrelsen vara oundviklig på området, men lagtexten borde kunna göras tekniskt mer tillgänglig än som skett.

Också *socialstyrelsen* anser att regleringen av sekretessen myndigheter emellan blir förhållandevis svåröverskådlig och komplicerad för de tjänstemän som skall tillämpa den.

I huvudsak liknande synpunkter redovisas av *Svea hovrätt* och *två länsstyrelser*, vilka anser att reformen är angelägen men att förslagets verkningar bör granskas närmare. *Svea hovrätt* anser att den föreslagna reformen i denna del är både angelägen och viktig och att den kommer att ganska väsentligt påverka och ingripa i myndigheternas verksamhet. Hovrätten nödgas emellertid konstatera att promemorian inte innehåller någon närmare analys av vilka verkningar förslaget kommer att få på myndigheternas verksamhet. Detta måste enligt hovrätten ses som en brist i promemorian. Av flera skäl är det angeläget att åstadkomma klara bestämmelser inom detta område. Ansvällningen av den offentliga verksamheten innebär att uppgifter om enskilda också i allt större omfattning lämnas till olika myndigheter. För bl. a. allmänhetens förtroende för myndigheterna är det av betydelse att dessa uppgifter inte okontrollerat förs vidare och används i andra sammanhang. Från denna synpunkt innebär förslaget enligt hovrätten påtagliga förbättringar. En annan sida av saken är emellertid att en sekretessreglering på området också kommer att inverka på myndigheternas möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Det allra största informationsutflödet från en myndighet går inte till enskilda eller massmedier, påpekar hovrätten, utan till andra myndigheter. Många gånger lämnas uppgifter ut inom ramen för myndighetens verksamhet, men lika ofta torde uppgifter lämnas ut för att tillgodose ett annat slags verksamhet hos annan myndighet. Vilka praktiska verkningar förslaget kommer att få på myndigheternas möjligheter att fullgöra sina uppgifter har inte kartlagts i promemorian. En sådan kartläggning är enligt hovrättens mening påkallad innan man genomför en så genomgripande reform som det nu gäller. Risken är eljest att förslaget, även med de lättnader i sekretessen som föreslås i 2 kap. 6 och 7 §§, medför att vissa delar av den offentliga verksamheten starkt försvåras eller att förslaget på annat sätt får följder som inte varit avsedda. I promemorian har man försökt att bemästra dessa problem genom den i 1 kap. 2 § 2 intagna regeln om sekretessens begränsning. I specialmotiveringen till paragrafen (promemorian s. 227) sägs bl. a. att det är uppenbart att sekretessen inte får innebära att tjänstemännen hindras att fullgöra sina egna uppgifter. Uppgiftslämnande till andra myndigheter skall enligt promemorian kunna ske så länge detta sker inom ramen för den särskilda verksamhet vari uppgifterna inhämtats. Var gränsen skall dras om vad som faller utanför denna verksamhet har enligt promemorian inte kunnat anges med tanke på de skiftande förhållanden som regeln skall täcka. För hovrätten är det uppenbart att denna gränsdragning måste komma att ske på helt olika sätt allt efter arten av verksamhet och att det ytterst blir myndigheterna själva som bestämmer hur tillämpningen skall ske. Vad som i de enskilda sekretessreglerna angetts om sekretessens räckvidd har dock betydelse för denna tillämpning. Även om den nu aktuella regeln således öppnar möjligheter för myndigheterna att sinsemellan klara samarbetet, kvarstår dock enligt hovrättens mening behovet av en närmare

granskning av förslagets verkningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser det angeläget att nu närmare reglera sekretessen mellan myndigheter. Ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild ställer i princip också krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget upptar dels vissa bestämda fall där uppgift skall lämnas, dels en bestämmelse att utlämnande får ske enligt föreskrift i lag (t. ex. nuvarande lag om polisregister, där uppgiftsberättigade myndigheter är angivna) och dels en generalklausul för övriga fall. Generalklausulen innebär att sekretessbelagd uppgift får lämnas till annan myndighet dels då risk för skada inte föreligger, dels – trots att sådan risk föreligger – då behovet anses väga tyngst vid en avvägning mot skaderisken och skyddsintresset. Den nu angivna prövningsbefogenheten vid utlämnande myndigheter emellan med beaktande av bl. a. skaderisken torde enligt länsstyrelsen vara erforderlig. Å andra sidan kan den i vissa fall leda till tungroddhet och irritation. Länsstyrelsen påpekar att med "skada" i sammanhanget avses även sådana i och för sig rättsenliga följder av uppgift som t. ex. höjd taxering, framgångsrikt indrivningsförsök o. d. Länsstyrelsen anser därför att bestämmelsen om möjlighet till direkt lagreglering (2 kap. 6 §) bör utnyttjas i stor utsträckning, särskilt beträffande verksamheter med frekvent och från allmän synpunkt viktigt samarbete, där enskilda intressen inte rimligen bör lägga hinder i vägen.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* har det utan tvekan utgjort ett problem för myndigheterna att från andra myndigheter få material som visserligen hos sistnämnda men inte hos mottagande myndighet kan sekretesskyddas. Den moderna kopieringstekniken har haft den negativa följden att i arbetsbesparande syfte kopior tagits av handlingar som är känsliga från sekretessynpunkt i stället för att i skrivelse till den andra myndigheten endast ta med det begränsade antal uppgifter som behövs för ärendet och som, tagna var för sig, inte är av så ömtålig natur att de kan sekretessbeläggas. Risk finns för att den utvecklingen är svår att vända. Med den valda tekniken att sekretessen hänför sig till uppgift och inte till handling kommer å andra sidan den föreslagna sekundära sekretessen att bli effektivare (promemorian s. 241). Länsstyrelsen motsätter sig därför inte förslaget, och av praktiska skäl inte heller i den del det innebär att mottagande myndighet där primär sekretess också kan åberopas får hålla sig till den senare sekretessen, även om denna skulle vara svagare än sekundärsekretessen. I sådana fall där det rör sig om en myndighets begäran att få sekretessbelagt material av annan myndighet enligt den föreslagna generalklausulen kan det inte nog understrykas vikten av att den tillfrågade myndigheten gör helt klart för sig vilken status i sekretesshänseende handlingen skulle få hos den mottagande myndigheten, vilket ju enligt förslaget är ett avgörande moment i

prövningen. Eljest kommer inte generalklausulen att få den väntade effekt av stärkt sekretesskydd som gör behovet av sekundärsekretess mindre (promemorian s. 128). Länsstyrelsen understryker också att det är nödvändigt att snarast i författning reglera åtskilligt uppgiftslämnande myndigheter emellan då risk annars föreligger att generalklausulens intresseavvägning kommer att ske på ett sätt som lagförslaget inte avsett. Tilltron till generalklausulen som ett utslag för den nya restriktiva synen i dessa sammanhang kommer annars snabbt att minska, anför länsstyrelsen.

När besvär anförs över åsatt skönstaxering eller när taxeringsintendent överväger att anföra besvär med yrkande om åsättande av skönstaxeringar, uppkommer enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* ofta behov att inhämta upplysningar om skattskyldigs förhållanden från socialbyrå, försäkringskassa, kriminalvårdsanstalt eller kronofogdemyndighet osv. eftersom de skattskyldiga ofta inte själva kan eller förstår att tillvarata sin rätt på ett tillfredsställande sätt. Taxeringsintendents möjligheter att i fortsättningen inhämta sådana uppgifter kommer att regleras av bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§. Länsstyrelsen förutsätter att den nya lagstiftningen inte lägger hinder i vägen för att angivna uppgifter skall kunna inhämtas.

Flera av de remissinstanser som yttrar sig i frågan är kritiska mot förslaget. *Kammarrätten i Göteborg*, som i och för sig inte har något att erinra mot att sekretessen skall gälla även mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, betonar att regleringen inte får innebära att myndigheternas möjligheter och skyldigheter att samarbeta begränsas på ett avgörande sätt. Kammarrätten ifrågasätter dessutom om det i realiteten går att upprätthålla sekretessen inom en myndighet. Kammarrätten noterar att förslaget innebär att myndigheternas möjligheter att utväxla sekretesskyddade uppgifter främst skall regleras i annan författning än sekretesslagen. Detta är enligt kammarrätten en rimlig lösning. Om man inte avser att alla nuvarande bestämmelser om lämnande av uppgifter till och från myndighet skall gälla oberoende av vad som stadgas i sekretesslagen, måste man emellertid göra en synnerligen omfattande genomgång av ett mycket stort antal författningar. Eftersom specialreglering av alla tänkbara informationsbehov mellan myndigheter inte är möjlig, föreslås i 2 kap. 7 § en generalklausul om lämnande av uppgift till myndighet. Enligt motiven (promemorian s. 151) skall denna ges en restriktiv tillämpning. Kammarrätten betonar att tillämpningen inte får vara så restriktiv att samarbetet mellan myndigheter avsevärt försvåras. En dylik generalklausul innebär naturligen vissa svåra avvägningsproblem. Att, såsom föreslås i promemorian, motverka detta genom att lägga prövningen på myndigheten och inte på den enskilde tjänstemannen verkar enligt kammarrätten vara ett orealistiskt betraktelsesätt. Ofta begärs en uppgift muntligen på telefon. Tjänstemannen skulle i sådant fall först tvingas ta kontakt med "myndigheten" innan uppgiften får lämnas, vilket verkar mycket omständligt. Dessutom skall ju i

princip samma regler gälla inom en myndighet. Kammarrätten frågar sig hur myndigheten då skall kunna avgöra frågan, eftersom den ju representerar så att säga båda sidor. Det föreslagna systemet med utväxling av uppgifter mellan myndigheter kompliceras dessutom genom att de materiella sekretessbestämmelserna ibland innehåller förbud mot användning av generalklausulen och ibland förbud mot specialreglering i förordning. Dessutom finns ett fall då inte ens specialreglering i lag tar över sekretessen. Kammarrätten hänvisar här till 8 kap. 5 §. Med utgångspunkt från ett praktiskt exempel visar kammarrätten att systemet blir mycket komplicerat, något som säkerligen kommer att återverka menligt på myndigheternas effektivitet. Enligt kammarrätten måste också beaktas att utväxling av uppgifter mellan myndigheter sker dagligen, varför man nödvändigtvis måste ha ett enkelt och lättillämpat system. Kammarrätten förordar därför att hela problemkomplexet blir föremål för förnyade överväganden.

Reglering av sekretessen mellan myndigheter (och inom en myndighet) efter samma principer som gäller för sekretess mot enskilda är enligt *rikspolisstyrelsen* en genomgripande förändring gentemot nuvarande sekretesslag. Enligt styrelsen är det väsentligt att den nya sekretesslagstiftningen blir enkel och klar i sin utformning för att i möjligaste mån undvika tillämpningssvårigheter och onödig restriktivitet. Även om det inte kan undvikas att en reglering av sekretessen mellan myndigheter blir omfattande och komplicerad i vissa delar, är det likväl inte acceptabelt att bestämmelserna utformas så att de blir svåra att tillämpa och kan komma att utgöra ett hinder i myndigheternas verksamhet. Nuvarande praxis på detta område kan inte heller anses ha inneburit sådana problem eller olägenheter att det nu är påkallat med ett så svåröverskådligt och invecklat regelsystem. Beträffande förhållandet mellan föreskriven anmälningsskyldighet för myndighet till annan myndighet och föreslagna sekretessbestämmelser har i promemorian någon uttömmande och preciserad ställning inte tagits till hur sådana problem skall regleras. Enligt rikspolisstyrelsen är det nödvändigt att i sekretesslagen ange om och i vilken mån anmälningsskyldighet skall begränsas av sekretessbestämmelser. Denna reglering är mycket väsentlig och ingripande för myndigheternas verksamhet. Lagförslaget bör därför antingen genomgå en grundligare utredning eller erhålla en närmare översyn. Rikspolisstyrelsen kan därför inte tillstyrka att förslaget om sekretess myndigheter emellan genomförs i föreliggande skick.

Riksförsäkringsverket förklarar att verket visserligen har förståelse för de tankegångar som ligger bakom förslaget att utvidga sekretesskyddet att också gälla såväl mellan olika myndigheter som inom en myndighet men kan för sin del inte oreserverat ansluta sig till förslaget. Det gäller här att förena acceptabla avgränsningar så att den offentliga verksamheten främjas och inte hämmas till nackdel för både den enskilde och samhället. Så som förslagen utformats är de avsedda att medge informationsutbyte i en utsträckning som i

och för sig inte ger intryck av att avvika från riksförsäkringsverkets uppfattning. Förutsättningarna för informationsutbyte är emellertid angivna på sådant sätt att verket måste befara allvarliga komplikationer. Sålunda anges en av möjligheterna till utlämnande vara att "det intresse som sekretessen skall skydda" inte kan skadas (2 kap. 7 § första stycket 1). Frågan vilket "intresse" som skall skyddas mot skada i ett givet fall är inte särskilt lätt att bedöma eftersom lagstiftningen inte ger någon fullständig klarhet i detta. Vidare har verket svårt att acceptera den ordning som anges i nyssnämnda lagrum (punkt 2) och som överlåter åt den myndighet som förfogar över en uppgift att bedöma sökandemyndighetens behov. Enligt verket är det en anomali att den förstnämnda myndigheten skall avgöra vad den andra myndigheten behöver för sin myndighetsutövning. Riksförsäkringsverket anser därför att det behövs föreskrifter i 2 kap. 6 § som ger en långtgående frihet för myndigheterna att lämna uppgifter till varandra.

Som framgår av avsnittet 4.2 anser *bankinspektionen* att promemorieförslaget bör omprövas i syfte att så långt möjligt bevara sekretesskyddet när uppgifter förs vidare till annan myndighet.

Enligt *riksskatteverket* är det särskilt beträffande verksamheter som detta svarar för ett vitalt intresse att utbytet av uppgifter mellan myndigheter löper problemfritt. Verkets uppfattning är att en allmän reglering i sekretesslag av utbytet av uppgifter myndigheter emellan måste göras tämligen enkel och utformas på ett sådant sätt att omfattande följdlagstiftning kan undvikas. Reglerna får inte heller medföra att myndigheternas möjligheter till behövlig kommunikation beskärs. I så fall hotas effektiviteten i statsmyndigheternas arbete. Verket framhåller särskilt att dess uppfattning om vikten av samarbete mellan myndigheter i allt väsentligt sammanfaller med de synpunkter som framförts av brottsförebyggande rådet i dess yttrande till regeringen rörande rikspolisstyrelsens förslag till åtgärder mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. – Riksskatteverket anser att man i promemorian klart underskattat problemets omfång om man utgår från att den erforderliga följdlagstiftningen rörande 2 kap. 6 § skulle kunna hinnas med till dess sekretesslagen avses träda i kraft (den 1 januari 1979). Någon form av övergångsreglering i denna del eller ett längre uppskov i lagstiftningens ikraftträdande är enligt riksskatteverkets bestämda uppfattning nödvändigt. Verket fortsätter:

Om ett generellt gällande skaderekvisit införs i sekretesslagen, bör regleringen av utbytet av uppgifter myndigheter emellan enligt riksskatteverkets uppfattning bli den i promemorian föreslagna. Då blir regeln i 2 kap. 6 § och ett omfattande utnyttjande av den där förutsatta möjligheten att reglera saken i författning en nödvändig konsekvens för uppgiftsutbytet. Om lagstiftningen däremot kan undvara lösningen med skaderekvisit i den föreslagna formen bör det räcka med att, som OSK föreslog, lagmotiven innehåller en rekommendation om att löpande uppgiftsutbyte bör författningsregleras.

Konsekvenserna av förslagets 2 kap. är såsom tidigare sagts över huvud taget svåra att nu överblicka i avsaknad av förslag till följdlagstiftning. Särskilt gäller detta på skatteområdet där man i promemorian förutskickar att den föreslagna socialsekretessen fordrar en översyn av bestämmelsen i 46 § taxeringslagen. Riksskatteverket anser denna bestämmelse ha en central funktion för beskattningsförfarandet, varför några materiellt sett betydelsefulla inskränkningar här inte kan accepteras. Riksskatteverket utgår från att verket får tillfälle att återkomma till saken i samband med den avsedda översynen.

Riksskatteverket betonar alltså att det saknas underlag för att närmare bedöma omfattningen av det utredningsarbete som behövs på olika områden innan en fullgjord följdlagstiftning kan antas. Bl. a. är det svårt att utifrån promemorian konkret överblicka hur pass detaljerad reglering rekvisiten i förslagets 2 kap. 6 § kommer att fordra, dvs. att föreskriften skall avse "uppgift av visst slag" eller "uppgift till viss myndighet".

Även om det är av största vikt att slå vakt om den personliga integriteten får denna strävan enligt *generaltullstyrelsen* inte leda till överdriven formalism och abstrakta rättssäkerhetshänsyn som blir till förfång för samhällets strävan att komma till rätta med sådana företeelser som hälso- och miljöhotande verksamhet, skatteflykt och annan ekonomisk brottslighet. Vad gäller den kvalificerade ekonomiska brottsligheten har denna blivit ett allt större samhällsproblem. Denna brottslighet är enligt generaltullstyrelsen i regel svår att avslöja och utreda och rättsfrågorna är ofta besvärliga. Det finns enligt styrelsens mening risk för att den föreslagna sekretesslagen kan komma att försvåra kampen mot sådan brottslighet genom att ställa upp onödiga hinder för kommunikationen mellan och inom myndigheter. Enligt generaltullstyrelsens mening bör uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden kunna lämnas till annan myndighet som behöver den för att kunna fullgöra sin uppgift att exempelvis ge skydd för miljö och hälsa, bekämpa ekonomisk brottslighet eller åstadkomma en rättvis beskattning, allt under förutsättning att uppgifterna inte kommer till obehörigs kännedom. I den mån den enskildes intresse att hemlighålla sådan uppgift endast har sin grund i en önskan att undgå rättsenliga åtgärder och därmed förknippat obehag, kan detta intresse enligt styrelsens mening stå tillbaka för samhällsintresset utan risk för kränkning av rättssäkerheten. Utlämningssituationen måste också i många fall ses mot bakgrund av att den begärande myndigheten i och för sig själv varit berättigad att avkräva den enskilde ifrågavarande uppgift, om det varit praktiskt möjligt för myndigheten att spåra upp och tillfråga den enskilde. Det kan också förhålla sig så att den enskilde tidigare underlåtit att fullgöra en lagstadgad skyldighet att självmant lämna dylik uppgift till den begärande myndigheten. Också från *postverkets* sida ifrågasätts om inte den restriktivitet som kännetecknar den nya lagen kan komma att begränsa utbyte av informationer myndigheter emellan också där sådant informationsutbyte är medgivet och från allmän synpunkt framstår som motiverat eller rent av önskvärt.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* är konsekvenserna av förslaget svåra att överblicka eftersom det förutsätter en omfattande följdlagstiftning. Behovet av informationsutbyte myndigheter emellan är enligt länsstyrelsen på vissa områden så stort att myndigheternas effektivitet nära nog skulle kunna sättas helt ur spel i händelse av en stram sekretessreglering. Kravet på rättssäkerhet får inte drivas så långt att allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner kan befaras uppkomma. Länsstyrelsen anser det vara av yttersta vikt att myndigheter som utför arbetsuppgifter som gränsar till varandra, såsom beträffande taxering, revision, uppbörd, indrivning och åtal, måste kunna utväxla alla uppgifter som kan leda till att totalresultatet av verksamheten blir så effektivt som möjligt. Den följdlagstiftning som över huvud taget kan komma till som resultat av förslagets 2 kap. måste ta sikte på ett sådant informationsutbyte. Någon inskränkning i dagens möjligheter till informationsutbyte enligt 46 och 50 §§ taxeringslagen anser länsstyrelsen inte önskvärda för framtiden. Länsstyrelsen betonar att det f. ö. inte är säkert att en begränsning av möjligheterna till utbyte av uppgifter myndigheter emellan är till den enskildes gagn, eftersom beslutsunderlaget många gånger kan bli sämre om information hålls inne hos en myndighet. Länsstyrelsen fortsätter:

Det framstår även som angeläget att sådana myndigheter som handlägger ärenden rörande lokaliseringsstöd, utbildningsbidrag, lån m. m. har möjlighet att få tillräcklig information i tveksamma fall om företagens sätt att sköta redovisning och inbetalning av skatter och avgifter. Sådan information kan ofta erhållas från exempelvis länsstyrelsernas revisionsenheter och torde vara ytterst värdefull vid bedömningen av om statligt stöd i form av lån och bidrag kan vara meningsfullt eller om stödet kanske endast förlänger tidsfristen för ett redan konkursmässigt företag. Omvänt bör grava anmärkningar beträffande skatte- och avgiftsredovisningen i samband med taxeringsrevision på revisionsenhetens initiativ meddelas till bidrags- och lånebeviljande organ så att detta kan beaktas i ett eventuell låne- eller bidragsärende rörande samma företag.

Länsstyrelsen tar slutligen upp frågan om tjänstemans eller myndighets rätt eller skyldighet att i samband med handläggning av ett ärende rörande beskattning anmäla misstanke om andra brott än skattebrott. Frågan bör enligt länsstyrelsen närmare klarläggas och, om anmälan skall ske, vilka brott som skall anmälas samt hur anmälningsförfarandet skall gå till.

Stadsjuristen i Stockholms kommun anser att grundsatsen om sekretess mellan myndigheter och utformningen av reglerna om inskränkning i denna sekretess, sammantaget med skaderekvisitkonstruktionen och i synnerhet den ofullständiga definitionen av myndighetsbegreppet, kommer att leda till stora svårigheter vid tillämpningen. Även om man inser de problem det erbjuder att konstruera praktiska lösningar, inger de valda konstruktionerna sådana betänkligheter, att man måste ge starkt uttryck för önskemål om mer lättillgängliga, lätthanterliga och klara regler. Lagstiftaren måste alltid ha för

ögonen att sekretsslagstiftningen i allmänhet hanteras av tjänstemän utan särskild utbildning för detta. Vid lagstiftningens utformning måste man också i högre grad än som synes ha varit fallet ha insikt i och beakta den kommunala förvaltningens uppbyggnad.

Riksbanksfullmäktige förklarar att det inte går att bedöma hur den nya grundsatsen om sekretess mellan myndigheter kommer att påverka riksbankens arbetsförhållanden innan förslag till den särskilda lagstiftning som närmare skall reglera sekretessen mellan myndigheterna har lagts fram. Fullmäktige understryker det angelägna i att blivande lagstiftning utformas så att tillräcklig informationsfrihet kommer att bestå. Fullmäktige illustrerar riksbankens behov av att kunna lämna och ta emot sekretesskyddad information med följande exempel:

För det första bör inom riksbankens verksamhet inhämtad information kunna få utnyttjas inom hela bankens verksamhetsområde. Att märka är att t. ex. valutaregleringen är formellt skild från riksbankens övriga verksamhet därigenom att den bedrives enligt särskilda författningar och med en särskild myndighet (valutastyrelsen) såsom styrande organ. Det har likväl alltid ansetts vara naturligt att den sekretesskyddade information som inkommer genom riksbankens kreditpolitiska verksamhet (t. ex. beträffande företag i obligationslåneärenden) står till förfogande i valutaregleringsärenden (t. ex. ang. samma företags utländska upplåning) och vice versa.

För det andra samverkar riksbanken ständigt inte bara med departementen utan även med myndigheter med verksamhet inom näraliggande områden, t. ex. riksgäldskontoret i vad avser kreditmarknadsfrågor och numera även beträffande utländsk upplåning samt bankinspektionen. De upplysningar som erhålles från bankinspektionen om de olika bankinstitutgruppernas verksamhet och beträffande de större individuella instituten är sålunda av väsentlig betydelse när det gäller att avväga skilda kreditpolitiska åtgärder. Även på valutahandelns område samverkar bankinspektionen och riksbanken nära. Det är angeläget att detta utbyte av i och för sig sekretesskyddad information kan få fortsätta.

För det tredje må särskilt erinras om den verksamhet som på senare år igångsatts för bekämpande av den s. k. ekonomiska brottsligheten och där riksbanken genom valutaregleringen tagit aktiv del. Olika projektgrupper och utredningar har sålunda framlagt förslag till organisationsändringar och resursförstärkningar. Än viktigare är emellertid att samarbetet mellan olika berörda myndigheter ej onödigtvis hämmas genom att dessa genom den föreslagna grundprincipen hindras från att vidareföra information som kan bidra till riktiga avgöranden.

Fullmäktige hemställer avslutningsvis att den blivande lagstiftningen om utväxling av uppgifter mellan myndigheter utformas med tillbörligt beaktande av de angivna synpunkterna.

Allmänhetens pressombudsman uttrycker också farhågor för tillämpningen av bestämmelserna om sekretess mellan myndigheter. Dessa bestämmelser som skall beaktas av i stort sett alla tillämpande myndigheter och tjänstemän måste enligt ombudsmannen te sig svåra för en icke juridiskt utbildad eller eljest sakkunnig person. Därtill kommer att undantag från reglerna i stor

utsträckning föreskrivs på andra håll i lagen. Osäkerhet om vad som gäller i dessa för medborgarna viktiga avseenden och kanske brister i tillämpningen kan befaras.

Som framgår av avsnittet 2.3 är *JO* kritisk och framhåller att frågan om sekretess myndigheter emellan bör bli föremål för en grundlig utredning innan detta svåröverskådliga problemkomplex är moget för en så genomgripande lagreglering som nu föreslagits. *En ledamot av regeringsrätten* (regeringsrådet Mueller) är av samma uppfattning och anför:

Det kan självfallet finnas skäl som talar för att i lag reglera även sekretess mellan myndigheter. En sådan reglering får emellertid inte enbart positiva följder. Den kan nämligen komma att uppfattas som en presumtion för att myndigheter inte skall lämna uppgifter till andra myndigheter. På så sätt kan det samarbete som behövs mellan myndigheterna komma att försvåras. En tyngande byråkratisering i kontakterna mellan myndigheterna kan också förutses. Att exempelvis skolväsendet och de barnavårdande instanserna behöver ha ett nära och kontinuerligt samarbete med varandra är uppenbart. Men mot bakgrund av vad som anförs i departementspromemorian om sekretessen inom socialvården torde detta samarbete knappast kunna ta sig uttryck i att socialvården lämnar ut några uppgifter till skolväsendet. Socialvårdens personal kommer nämligen helt enkelt inte att våga lämna ut uppgifter av rädsla för att bryta mot sekretessreglerna. Samhällets möjligheter att fullgöra sina uppgifter att stödja barns och ungdomars utveckling kommer till följd härav att minskas. Enskilda individer som behöver stöd och hjälp och som också har en laglig rätt därtill kommer inte att få den och detta bara därför att samhället infört sådana regler om sekretess mellan myndigheter som är ytterst restriktiva och därtill synnerligen svåra att tolka. Vad nu har sagts gäller även i fråga om de föreslagna reglerna om sekretess inom myndigheterna.

Det anförda leder till den slutsatsen att de föreslagna reglerna om sekretess mellan och inom myndigheterna behöver omarbetas, i den mån de över huvud taget bör införas. Omarbetningen bör ha till syfte att underlätta det samarbete mellan myndigheterna som behövs för att samhället skall kunna fullgöra sina uppgifter så som de numera beskrivs i 1 kap. 2 § RF.

Sveriges industriförbund m. fl. erinrar om att de i yttrandet över LAH efterlyste en eftertrycklig bestämmelse om att den sekretess som uppgiftsinsamlande myndighet har att iaktta också skall följa uppgift vid utlämnande till annan myndighet. I promemorieförslaget har detta utom i vissa speciella fall avvisats framför allt med hänvisning till att insynsintresset hos annan myndighet, till vilken uppgift överförts, kan vara större än hos den uppgiftsinsamlande myndigheten. Grunden för förbundets och övriga organisationers inställning är ytterst att den enskilde företagaren bör kunna ställa krav på förutsebarhet beträffande det sekretesskydd en av honom lämnad uppgift kommer att åtnjuta. Med den föreslagna regleringen torde en myndighet mycket sällan med absolut säkerhet kunna utlova vilket sekretesskydd som en lämnad uppgift kommer att åtnjuta i framtiden. Detta så mycket mindre som myndighet med den föreslagna regleringen inte kan

uppställa förbehåll beträffande annan myndighets användning eller vidarespridning av utlämnat material. En väg ut ur detta dilemma är, som också påpekats i promemorian (s. 256), att i ökad utsträckning uttryckligen författningsreglera uppgiftsutlämnandet mellan myndigheter beträffande olika slag av uppgifter. Förbundet och de övriga organisationerna instämmer i att detta är en lämplig metod, särskilt om en sekundär sekretess och möjligheter att uppställa förbehåll vid utlämnande till annan myndighet inte kan accepteras. I lagen om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor har sålunda den besvärliga frågan om spridning av primäruppgifterna inom den offentliga förvaltningen nyligen lösts på detta sätt. *LRF* framför liknande synpunkter.

Sjömansnämnden anför att det är synnerligen angeläget ur nämndens synpunkt att lagstiftningen inte lägger hinder i vägen för att inhämta uppgifter från domstolar, åklagare, polis och andra myndigheter. Nämnden avstyrker för sitt vidkommande att sekretessregleringen också skall gälla myndigheterna emellan.

Sekretess inom myndighet behandlas särskilt av ett par remissinstanser. Som framgår av det föregående är *Landstingsförbundet* positivt till promemorieförslaget i denna del. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att det inom länsstyrelsen sker ett samarbete bl. a. mellan taxeringsavdelningen och de enheter inom förvaltningsavdelningen som handhar ärenden om tillståndsprövning och kontroll beträffande restauranger samt bingospel och vissa andra lotterianordningar. Anledningen är att befogat intresse föreligger av att få del av på ömse håll befintlig information om ekonomiska förhållanden. Samarbetet har hittills inte kunnat ske i önskvärd omfattning på grund av befintliga sekretessregler på båda håll. Länsstyrelsen förutsätter att den nya regeln om informationsrätt efter vägning av skada gentemot informationsbehov regelmässigt skall leda till att information anses kunna utbytas. Liknande synpunkter anförs i fråga om informationsutbyte mellan taxeringsavdelningen och socialenheten i utskänkningsärenden.

Ett par remissinstanser tar upp frågan om sekretess vid samkörning av ADB-register. *Datalagstiftningskommittén* erinrar om att den enligt sina direktiv tills vidare inte närmare skall syssla med frågan om lagstiftning om handlingssekretess och tystnadsplikt i offentlig verksamhet men att det senare kan visa sig lämpligt att göra en fördjupad undersökning i visst hänseende, t. ex. angående sekretessen mellan myndigheter. Kommittén skall dock i full utsträckning kunna överväga frågor om samkörning mellan olika ADB-register och sådana andra spörsmål om utväxling av data som hänger samman med att viss informationsteknik kommer till användning. Vid datalagens tillkomst ansågs det vara av stor vikt från den enskildes synpunkt vem som får tillgång till uppgifterna i ett tillämnat personregister, bl. a. om de blir tillgängliga endast för viss myndighet eller för en vidare krets. Det ansågs t. ex. ofrånkomligt att olika ömtåliga uppgifter registreras av vissa

myndigheter och att detta i allmänhet torde accepteras av den enskilde. För att förhindra otillbörligt integritetsintrång gällde det framför allt att se till att inte uppgifterna sprids i vidare kretsar. Detta ansågs ge vid handen att stor vikt måste fästas vid om en viss information används för ett annat ändamål än det för vilket informationen ursprungligen är avsedd. Det kunde finnas skäl att bedöma en sådan användning som otillbörlig, även om det rör sig om uppgifter som i och för sig är av tämligen banal natur. I den allmänna debatten, främst i riksdagsmotioner, som enligt datalagstiftningskommitténs direktiv utgör ett väsentligt underlag för kommitténs överväganden har under senare år förts fram förslag om att samkörning och annat utbyte av personinformation bör starkt begränsas. Det har också föreslagits att uppgifter som samlats in av en myndighet för ett visst administrativt ändamål inte bör få användas för andra ändamål och av andra myndigheter. Dessa förslag gäller personuppgifter rent generellt och då självfallet inte minst sekretessbelagda uppgifter. Mot den bakgrunden är det, vilket också framhållits i departementspromemorian, angeläget att eftersträva en relativt fast reglering av sekretessen till skydd för enskild såväl mellan myndigheter som inom en myndighet. Den föreslagna regleringen bör enligt kommittén t. v. kunna godtas. Kommittén anser det dock väsentligt att de möjligheter till utlämnande som ges i generalklausulen (2 kap. 7 §) tillämpas restriktivt. Den uttryckliga bestämmelsen om datainspektionens möjligheter till föreskrifter enligt datalagen är därvid av stort värde. Kommittén noterar avslutningsvis att departementspromemorian innehåller ett uttalande om att strävandena att förbättra skyddet mot obehörigt och menligt röjande av sekretesskyddad information inom och mellan myndigheter bör föras vidare och att det därför kan finnas anledning att göra en sådan fördjupad undersökning angående sekretessen mellan myndigheter som antytts i datalagstiftningskommitténs direktiv (promemorian s. 151). Kommittén kan dock för egen del inte nu bedöma behovet av ytterligare överväganden i denna fråga. Också *Svenska läkaresällskapet* har noterat det angivna uttalandet i promemorian och uttrycker den förhoppningen att den fördjupade undersökningen verkligen genomförs.

7 Domstolssekretessen m. m.

Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig i fråga om domstolssekretessen tillstyrker *JK, RÅ, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelsen i Östergötlands län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *SACO/SR* att de föreslagna reglerna införs.

JK anser att de i promemorian föreslagna lösningarna visserligen är delvis ganska komplicerade men att de förefaller väl avvägda och i allt väsentligt väl ägnade att införas i en ny sekretesslag. Några principiella invändningar mot förslaget har JK i regel inte. En ganska principiellt betonad fråga är dock enligt

JK huruvida en hemlig handling som förebringats vid en offentlig förhandling och därigenom mist sin sekretess hos domstolen fortfarande skall vara sekretessbelagd hos andra myndigheter. Enligt förslaget skall en sådan ordning gälla. JK kan för sin del inte se några skäl för denna ändring i förhållande till gällande rätt. Promemorian anger inte heller några skäl. Har handlingen i ett sammanhang ansetts kunna bringas till allmän kännedom, bör den enligt JK inte längre kunna hemlighållas.

Svea hovrätt konstaterar att förslaget för domstolssekretessens del inte innebär några genomgripande förändringar av nuvarande rättsläge. Hovrätten gillar i allt väsentligt förslaget. Också *RÅ* finner att bestämmelserna i 12 kap. samt ändringarna i RB fått en lämplig utformning.

Hovrätten för Västra Sverige uttalar att reglerna om sekretess vid domstol nu är ganska komplicerade vilket hänger samman med att de reglerar den brytning som uppstår när två skilda system kolliderar. Promemorian innebär i huvudsak ingen ändring i den grundläggande regeln att vad som har förekommit vid offentlig domstolsförhandling skall vara offentligt även för framtiden. Man behåller även den supplerande regeln att också en vid hemlig förhandling upprättad eller företedd handling skall vara offentlig i framtiden, om inte domstolen uttryckligen förordnar om sekretess. Dessa båda regler utgör väsentliga moment i domstolarnas offentlighetstradition, och hovrätten tillstyrker att de behålls. I flera andra hänseenden innebär förslaget en djupgående teknisk omdaning av regelsystemet. Sakligt sett är omdaningen mindre genomgripande. De förändringar som föreslås bidrar enligt hovrätten till att bringa reglerna i bättre överensstämmelse med TF och kan även i övrigt betraktas som förbättringar. Också *SACO/SR* anser att reglerna om domstolssekretess är en förbättring och förenkling i jämförelse med vad som nu gäller. Förslaget i 12 kap. 3 § omförtida avveckling av sekretesskydd förefaller dock inte fylla någon större praktisk funktion. I övrigt tillstyrker SACO/SR förslaget.

Den föreslagna systematiska regleringen av domstolssekretessen tillfredsställer enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* länsdomstolarnas önskemål i olika hänseenden, även om regleringen innebär att förhandlingssekretessen blir mindre omfattande än enligt nu gällande regler. För länsdomstolarna i Göteborg torde detta i sak inte innebära någon märkbar skillnad från dagens förhållanden. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner bestämmelserna logiskt uppbyggda, även om de vid en första anblick förefaller något svåröverskådliga. Reglerna om överföring av sekretess till domstol verkar enligt länsstyrelsen ändamålsenliga, och länsstyrelsen finner sig i allt väsentligt kunna godta den föreslagna ordningen.

Några remissinstanser anser att reglerna om domstolssekretess blivit svåröverskådliga. Den reglering som nu gäller i fråga om domstolssekretessen är enligt *kammarrätten i Sundsvall* svårgripbar och uppbyggd på ett systematiskt egendomligt sätt. Detta har lett till svårigheter och

missförstånd i tillämpningen. En reformering av bestämmelserna framstår därför som angelägen. Vid sin genomgång av de regler som tagits upp i promemorieförslaget har kammarrätten visserligen inte funnit annat än att dessa är logiskt uppbyggda och täckande. Däremot anser sig kammarrätten kunna konstatera att målsättningen att göra reglerna mer tillgängliga inte har uppnåtts. Intrycket är i stället att regleringen är svåröverskådlig och komplicerad. Kammarrättens uppfattning att förslaget till sekretesslag bör arbetas över tar därför sikte inte minst på regleringen av domstolssekretessen. Att reglerna framstår som svåröverskådliga har enligt kammarrätten till viss del sin grund i att de inte är sammanhållna. Detta har visserligen sin förklaring i den grundläggande systematik som kommit till användning i promemorieförslaget och dessutom i det förhållandet att regleringen innefattar processuella bestämmelser som har sin plats i RB. Enligt kammarrättens mening bör det emellertid vara möjligt att – utan att den grundläggande systematiken bryts i nämnvärd grad – i syfte att öka överskådligheten sammanföra vissa av de nu i förslaget till sekretesslag spridda bestämmelserna. Kammarrätten åsyftar därvid i första hand en sammanföring av de bestämmelser som direkt tar sikte på domstolsverksamheten, såsom sådana som finns i – förutom 12 kap. – 8 kap. 21 §, 19 kap. 15 § samt 10 kap. 17 och 18 §§ i förslaget. Enligt kammarrätten kan det inte uteslutas att en genomarbetning av förslaget till sekretesslag öppnar möjligheter till ytterligare sammanföring eller i varje fall klarläggande hänvisningar.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* innehåller promemorian en förtjänstfull analys av de problem som är förknippade med domstolssekretessen, och kammarrätten kan också i stora delar godta de sakliga lösningar som föreslås. Inte minst tillfredsställande är det enligt kammarrätten att som utgångspunkt för regleringen har valts att all sekretessbeläggning av handlingar vid domstol bör bygga på materiella bestämmelser som står att finna i sekretesslagen eller i annan lag till vilken sekretesslagen hänvisar. Kammarrätten konstaterar emellertid med ett beklagande att inte alla möjligheter till förenklingar har tillvaratagits och att den lagtekniska lösning som presenteras i promemorian är minst lika svårtillgänglig som den nu gällande.

Sveriges domareförbund befarar att tillämpningssvårigheterna blir särskilt påtagliga när lagen skall tillämpas av de rättsvårdande myndigheterna. Dessa myndigheter kommer i sin verksamhet i kontakt med frågor från många olika sekretesskyddade områden. De bestämmelser som t. ex. domstolarna har att tillämpa finns på ett flertal olika ställen i lagen. Man får enligt förbundet inte genom att läsa 12 kap., vilket enligt rubriken handlar om sekretessen hos bl. a. domstolar, besked om vad som gäller i sådant hänseende. Det kan visserligen sägas att jurister vid de rättsvårdande myndigheterna bör ha förmåga att sätta sig in i även mera komplicerad lagstiftning och att det därför inte finns anledning att förenkla bestämmelserna, om man därigenom rubbar systematiken i lagen. Den föreslagna lagen förutsätter emellertid att vissa

beslut i sekretessfrågor fattas av andra tjänstemän än jurister. Också *Pressens samarbetsnämnd* finner att reglerna i 12 kap. är ett exempel på lagförslagets svårtillgänglighet. I kapitlets första paragraf finns exempelvis hänvisningar till inemot 20-tal andra paragrafer i lagen. För en representant för massmedierna, som skall bilda sig en uppfattning om vilka möjligheter han eller hon har att få ut en uppgift från en domstol, är det inte lätt att genom studium av lagen få klarhet i hur rättsläget är betr. det aktuella fallet. Härtill kommer enligt nämnden att det dessutom finns regler om domstolssekretess på andra ställen i lagen, t. ex. i 8 kap. 21 § som gäller sekretess vid brottmål i domstol.

Marknadsdomstolen erinrar om att bestämmelserna i 5 kap. RB om offentlighet vid domstol har motsvarande tillämpning vid marknadsdomstolen (16 § första stycket lagen om marknadsdomstol m. m.). Genom andra stycket sistnämnda paragraf kan domstolen därutöver förordna att sammanträde för handläggning av konkurrensbegränsningsärende skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att förhandlingsarbetet i ärendet skulle försvåras till följd av offentligheten. De överväganden som redovisas i promemorian för att behålla sistnämnda bestämmelse är tungt vägande, och domstolen vill därutöver endast påpeka att ett förhandlingsresultat ofta är den enda möjlighet domstolen har till sitt förfogande för att kunna fullgöra sin ålagda uppgift att undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning, se promemorian s. 161. I promemorian uttalas att den nya reglering av förhandlingssekretessen vid domstol som görs i förslaget inte är avsedd att ge upphov till någon ändrad syn på frågan i vilken utsträckning domstols förhandlingar bör hållas inom stängda dörrar. Likaså behålls i huvudsak nuvarande ordning betr. sekretessbelagda uppgifter vilka förebringats vid förhandling inom stängda dörrar. I sistnämnda hänseende sker regleringen i 12 kap. promemorieförslaget. För marknadsdomstolen, som skulle beröras såväl av RB:s regelsystem om sekretess vid domstol som av den i 12 kap. förslaget stadgade ordningen, förefaller promemorians ställningstaganden i denna del vara något motsägelsefulla. Marknadsdomstolen fortsätter:

Såsom uttalas i promemorian (s. 163) torde i en del fall anledning saknas att för ett beslut av domstol om förhandlings hållande inom stängda dörrar kräva mer än att uppgift som kan antas bli förebringad vid förhandlingen omfattas av en tillämplig bestämmelse i sekretesslagen. Vad som avses härvid är fall där den tillämpliga sekretessbestämmelsen är utformad med tanke helt eller delvis på förhållandena vid domstolen i fråga. Såvitt marknadsdomstolen kan finna är den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 4 § första stycket 1 i förslaget (nuvarande 20 § sekretesslagen) just en sådan bestämmelse. Ändock medför den föreslagna lydelsen av 5 kap. 1 § andra stycket RB att förordnande om förhandling inom stängda dörrar får meddelas endast om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgift som bl. a. avses i 9 kap. 4 § första stycket 1 i förslaget till sekretesslag inte röjs. Lämpligheten av den tänkta ändringen i 5 kap. 1 § andra stycket RB bör prövas även med hänsynstagande till den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 3 § i förslaget till sekretesslag. Även i andra sammanhang framträder vissa motsägelsefulla effekter av promemorians

ställningstaganden. Bl. a. innebär dessa att en och samma uppgift kommer att röna olika sekretessbehandling alltefter huruvida uppgiften förebringas inför marknadsdomstolen eller inför allmän domstol (jfr 5 kap. första stycket RB och 9 kap. 15 § första och tredje styckena i sekretesslagförslaget; 9 kap. 15 § första stycket i sekretesslagförslaget skulle inte äga tillämpning vid marknadsdomstolen till följd av den utformning tredje stycket i sagda paragraf erhållit). Marknadsdomstolen förutsätter att nu berörda motsägelser beaktas inom ramen för den vidare prövningen i lagstiftningsärendet, så att de uppgifter som avses i 9 kap. 4 § första stycket 1 i sekretesslagförslaget erhåller avsett skydd.

I några remissyttranden behandlas den skillnad som i promemorieförslaget görs mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol med avseende på förutsättningarna för förhandlingssekretess. Enligt promemorian skall för sekretess i förvaltningsdomstol inte krävas mer än att vid domstolen gäller sekretess för uppgift som kan väntas bli förebringad vid förhandlingen. Ståndpunkten motiveras med att de sekretessbestämmelser som i allmänhet är aktuella när en sådan domstol håller muntlig förhandling har utformats under hänsyn till att ärendena i besvärsinstans prövas av förvaltningsdomstol. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter, om inte grundlagens krav på offentlighet vid domstolarna (2 kap. 11 § andra stycket RF) borde få slå igenom kraftigare än hittills i fråga om förvaltningsdomstolarna. Det största värdet i domstolsprövningen ligger just i parternas rätt till offentlighet och deras tvång att underkasta sig offentlighet. De vinster man vill uppnå genom en vidgad rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut kan förringas avsevärt, om inte offentlighetsprincipen får slå igenom. Oavsett om förhandling hålls eller inte bör enligt hovrättens mening sekretess i mål hos förvaltningsdomstol förutsätta inte bara att en sekretessregel är tillämplig utan dessutom att det är av särskild vikt att sekretessen upprätthålles.

I *Domareförbundets PM* framhålls att bestämmelserna i 12 kap. blir av underordnad betydelse för förvaltningsdomstolarnas del. Dessa domstolar anses delta i förvaltningen och de sekretessbestämmelser som avser visst ärende eller viss verksamhet skall enligt förslaget vara direkt tillämpliga hos förvaltningsdomstol. I förbundets PM sägs vidare:

Denna olikhet i behandlingen av sekretessfrågor vid allmän domstol och vid förvaltningsdomstol hänger samman med den grundläggande uppfattningen om vad dessa domstolar sysslar med. Ingen gör gällande annat än att de allmänna domstolarna sysslar med rättskipning. Det är emellertid en gammal uppfattning att förvaltningsdomstolarna – liksom myndigheterna – sysslar med något annat och att "förvaltningsrättskipning" är något helt skilt från rättskipning i allmänhet. Denna uppfattning hade mindre betydelse för rättsutvecklingen före 1972, då regeringsrätten var den enda allmänna förvaltningsdomstolen. Synen på förvaltningsdomstolarnas verksamhet var emellertid en annan under det arbete som ledde fram till förvaltningsprocesslagen. Denna lag bygger på den förutsättningen att all rättskipning är av samma natur samt att både de allmänna domstolarna och förvaltningsdom-

stolarna har till uppgift att skipa rätt. Det saknar därvid betydelse att det ofta är två enskildas intresse som bryts vid en allmän domstol medan det vid en förvaltningsdomstol nästan alltid rör sig om den enskildes intresse mot ett allmänt intresse. Bl. a. bestämmelserna om partsoffentlighet och förbudet mot reformatio in pejus är klara uttryck för att den processuella grundtanken i förvaltningsprocessen är densamma som i den allmänna processen.

Promemorian slutar med konstaterandet att det förefaller som om den föreslagna lagstiftningen skulle vrida utvecklingen tillbaka genom att förvaltningsdomstolarnas verksamhet ses som ett led i förvaltningen och inte som rättskipning av princip samma art som de allmänna domstolarnas dömande verksamhet. Om man behandlar alla domstolar på samma sätt och i stället skiljer mellan domstolar, å ena, samt andra myndigheter, å andra sidan, skulle enligt förbundet sannolikt vissa tolkningssvårigheter undgås.

Även *kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter om inte vissa tolkningssvårigheter skulle kunna undvikas, om sekretessbestämmelserna var gemensamma för allmän domstol och förvaltningsdomstol. Ett annat skäl för gemensamma bestämmelser för alla domstolar är att man kan förvänta sig att domarna i allt större omfattning kommer att tjänstgöra omväxlande i allmän domstol och i förvaltningsdomstol. Innan lagstiftningsärendet slutbehandlas bör man därför enligt kammarrätten undersöka närmare, om inte den nu angivna lagstiftningstekniken skulle leda till en mera lättillgänglig och lättillämpad lagteknisk produkt.

Regeringsrätten noterar att avsikten är att förvaltningsdomstol skall ha möjlighet att hålla förhandling inom stängda dörrar i alla fall då en uppgift som väntas bli förebringad vid förhandlingen omfattas av en för domstolen gällande sekretessbestämmelse. Det anförda har inte föranlett regeringsrätten till annan erinran än att regeringsrätten ifrågasätter om de föreslagna primära sekretesserna vid domstol täcker alla de fall då sådan sekretess behövs. En noggrann genomgång av detta behov måste göras. Som exempel nämner regeringsrätten körkortsmålen, som inte sällan innehåller uppgifter om personliga förhållanden av känslig natur. Vidare finns enligt regeringsrätten skäl att närmare granska hur förslaget behandlat förhållandet mellan primär och sekundär sekretess. (Se vidare under 12 kap. 1 §.)

Svea hovrätt påpekar att reglernas utformning inte till fullo tillgodoser behovet av sekretess hos domstol vid prövningen av dit överklagad fråga om utlämnande av uppgift. Erhåller domstolen i sin rättskipande verksamhet, till vilken prövningen av överklagad sekretessfråga måste anses höra, sådan uppgift som avses i de lagrum till vilka hänvisas till 12 kap. 1 § andra stycket, gäller uttryckligen ej sekretess vid domstolen. En regel, liknande den som i 12 kap. 8 § finns för regeringen, synes påkallad också för domstol. Vidare får det enligt hovrätten givetvis inte finnas något utrymme för den som överklagat ett sekretessbeslut till domstolen att där få ta del av det material, vars offentlighet målet gäller. Enligt förslaget (2 kap. 12 § andra stycket) som i huvudsak bygger på gällande

rätt får utlämnande av handling vägras part efter viss intresseavvägning. Sekretessen bör här logiskt sett vara absolut under målets handläggning.

Bostadsdomstolen tar upp frågan om sekretessen vid arrendenämnderna och hyresnämnderna. Domstolen konstaterar att promemorieförslaget liksom gällande rätt i viktiga avseenden gör skillnad mellan domstolar och andra myndigheter. Bestämmelserna i 12 kap. promemorieförslaget gäller sålunda i huvudsak endast för domstolarna. Denna uppdelning av myndigheterna får enligt bostadsdomstolen till följd att i viktiga frågor skilda regler kommer att gälla för bostadsdomstolen, å ena, samt arrendenämnderna och hyresnämnderna, å andra sidan. Bostadsdomstolen följer enligt förslaget samma sekretessregler som de allmänna domstolarna. Arrendenämnderna och hyresnämnderna föreslås i princip följa de allmänna sekretessreglerna för förvaltningsmyndigheterna. Nämnderna har emellertid i promemorieförslaget i ett avseende jämställts med domstol, nämligen i fråga om begränsningen av sekretessen enligt 2 kap. 2 §. Vidare är genom hänvisning i 27 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder bestämmelserna i 5 kap. RB om offentlighet tillämpliga också vid nämnd. Bostadsdomstolen har inget att erinra mot förslagets uppbyggnad i stort såvitt gäller domstolens egen verksamhet. Däremot ifrågasätter domstolen om den lösning som har valts för arrendenämnderna och hyresnämnderna betr. deras rättskipande verksamhet är tillfredsställande i alla avseenden. Dessa myndigheter är visserligen formellt förvaltningsmyndigheter, men handläggningen av ärenden sker i former som i hög grad liknar dem som tillämpas i tingsrätt. Nämnderna håller sålunda muntlig förhandling i flertalet ärenden och sådan förhandling är som tidigare nämnts offentlig. Enligt bostadsdomstolen bör det därför övervägas om inte ytterligare några sekretessfrågor hos nämnderna bör behandlas på sätt som gäller för domstolarna enligt 12 kap. promemorieförslaget. Härigenom skulle man uppnå en större likformighet i regleringen av sekretessen mellan under- och överinstanser inom arrende- och hyresområdena.

8 Tystnadsplikt och meddelarfrihet

På det hela taget godtar remissinstanserna promemorieförslaget i den del detta rör tystnadsplikt och meddelarfrihet. Allmän anslutning till förslaget föreligger sålunda i frågan huruvida reglerna om meddelarfrihet skall gälla också när uppgift röjs genom att allmän handling lämnas ut och i frågan hur regleringen skall utformas lagtekniskt. Den kritik som förekommer avser spörsmålet, om meddelarfriheten bör vara så vidsträckt som är föreslaget. Några remissinstanser hävdar att det alltför mycket överlämnas åt den enskilde funktionären att göra avvägningen mellan intresset av att uppgifter lämnas till massmedierna och intresset av att skydda det allmänna eller enskild mot att uppgifterna röjs. Framför allt går kritiken ut på att det i fråga om de enskilda tystnadsplikterna bör göras fler undantag från meddelarfri-

heten. Det saknas dock inte remissinstanser som uttalar sig i motsatt riktning.

Generella omdömen om promemorieförslaget i just denna del görs av *hovrätten för Västra Sverige*, som i allt väsentligt godtar promemorians förslag angående tystnadsplikt och meddelarfrihet, samt av *kammarrätten i Sundsvall*, som förklarar att de allmänna övervägandena i fråga om meddelarfrihet som redovisas i promemorian inte föranleder någon erinran från kammarrättens sida.

Frågan, huruvida reglerna om meddelarfrihet bör gälla också när yppande av uppgift sker genom utlämnande eller tillhandahållande av allmän handling, tas upp i flera yttranden. Genomgående delas promemorians uppfattning att någon sådan utvidgning av meddelarfriheten inte bör komma till stånd omedelbart.

Till de remissinstanser som biträder förslaget att frågan överlämnas till yttrandefrihetsutredningen hör *riksskatteverket*. Under förutsättning att det nu gällande utrymmet för meddelarfrihet i sak inte vidgas instämmer verket i att starka teoretiska och systematiska skäl talar för att lagreglerna om meddelarfrihet också skall avse uppgiftsyppande genom utlämnande av allmän handling. Verket intar en kritisk ståndpunkt i fråga om meddelarfrihetens föreslagna omfattning på skatteområdet. Frågan om meddelarfrihetens lagtekniska anpassning till de nya grundlagsreglerna har nu lösts genom lagen (1977:1035) om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt. En genomgripande materiell utvidgning av dessa regler bör enligt verkets mening nu inte ske. Ett isolerat genomförande av en utvidgad meddelarfrihet på tystnadspliktssidan skulle medföra den nackdelen att de här inledningsvis nämnda teoretiska och systematiska skälen för en samordning förstärkes ytterligare. Skillnaden i handlingssekretessens och tystnadspliktens innehåll skulle på denna viktiga punkt därigenom ökas påtagligt. Verket anser att detta skulle kunna medföra olägenheter även av annan än teoretisk och systematisk natur. Bl. a. skulle det säkert bli svårare att göra regelsystemet fullt begripligt för myndigheternas personal. Verket förordar att hela frågan kring meddelarfrihetens framtida omfång och tekniska utformning överlämnas till den parlamentariskt sammansatta yttrandefrihetsutredningen för vidare prövning. Ett ytterligare skäl för att en sådan prövning förordas är att verket anser det otillfredsställande att verket nu skall behöva ta slutlig ställning till meddelarfrihetens omfattning utan att de i viss mån därmed sammanhängande frågorna som behandlats i betänkandet (SOU 1976:36) "Anonymitet och tvångsmedel" och i verkets yttrande över detta betänkande ännu föranlett några ställningstaganden från regeringens sida. I sitt nämnda yttrande framförde verket ett önskemål om en utredning av förhållandet mellan taxeringsrevision och anonymitetsskyddet. Verket anser att en sådan utredning bör föregå eller ske i sammanhang med en prövning av meddelarfriheten. Verket hänvisar till nämnda yttrande.

Lantbruksstyrelsen anför till en början att det numera torde vara allmänt accepterat att tystnadsplikter inte bör gälla generellt även mot press och radio. Massmediernas uppgift som nyhetsförmedlare och samhällskritiker förutsätter att öppenhet visas mot dem och att de kan få tillgång till material som det inte är envar förunnat att få del av. Därmed inte sagt att detta material nödvändigtvis skall publiceras; det väsentliga är att det kan finnas med som en bakgrund till redovisningen av vissa fakta eller synpunkter. En öppenhet från myndigheterna gentemot massmedierna är alltså av betydelse för en vital samhällsdebatt. Samtidigt förutsätter en sådan inställning att pressen lever upp till den ideologi som gäller: Frihet under ansvar. Lantbruksstyrelsen erinrar om att det sedan gammalt har gällt att ett felaktigt utlämnande till pressen av en allmän handling har varit otillåtet, medan däremot ett brott mot tystnadsplikt under motsvarande förhållanden endast i vissa fall – då tystnadsplikten har varit föreskriven i lag – har kunnat medföra ansvar. Som framhålls i promemorian borde, enligt styrelsens uppfattning, den nu föreslagna samordningen av handlingssekretess och tystnadsplikt också slå igenom när det gäller uppgifter till massmedierna. Det kan vara svårt att se någon logik i att en tjänsteman inte får lämna ut en sekretessbelagd handling till en tidning men att han i många fall – beroende på uppgiftens art – kan läsa upp handlingen för journalisten. Skillnaden mellan ett utlämnande av en handling och en muntlig redogörelse för innehållet har emellertid gammal tradition, och man torde också kunna åberopa sakliga argument för en sådan skillnad. Bl. a. kan en utlämnad hemlig handling kopieras och spridas vidare. Därvid kan den, genom sin officiella prägel, medföra större olägenhet än en vidarebefordran av muntliga uppgifter. Det kan alltså finnas skäl som talar för att den hittillsvarande skillnaden bibehålls i viss utsträckning. Lantbruksstyrelsen biträder därför förslaget att en samordning av tystnadsplikt och handlingssekretess gentemot massmedierna inte sker i detta sammanhang utan att frågan tas upp av yttrandefrihetsutredningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker förslaget att frågan om att låta reglerna om meddelarfrihet också avse uppgiftsyppande genom utlämning av allmän handling överlämnas till yttrandefrihetsutredningen för ytterligare övervägande. Länsstyrelsen förutsätter att det blir klarlagt att meddelarfrihetens avgränsning också gäller i förhållande till andra länders massmedia.

Ett par remissinstanser, däribland *kammarrätten i Sundsvall*, ansluter sig till den i promemorian intagna ståndpunkten att meddelarfriheten inte i detta sammanhang bör utvidgas till att avse yppande av uppgift genom utlämnande av allmän handling. *Svea hovrätt* uttalar förståelse för de skäl som i promemorian har anförts mot att nu föreslå en utvidgning av meddelarfriheten till att avse jämväl utlämnande av handling. *JK* anser att det resonemang som förs i avsnitt 8.4 (s. 176–180) är tankeväckande. Enligt hans mening finns det emellertid flera – i promemorian ej nämnda – skäl mot att låta reglerna om meddelarfrihet avse även yppande av uppgifter genom

utlämnande av allmän handling. Eftersom resonemanget utmynnar i slutsatsen att någon sådan ändring av meddelarfrihetens innebörd inte bör genomföras i detta sammanhang, anser sig JK sakna anledning att nu närmare utveckla sin uppfattning i detta ämne. *Allmänhetens pressombudsman* finner att det i och för sig är en nackdel att skillnaden mellan handlingssekretess och tystnadsplikt kvarstår i ett förslag, som annars syftar till en enhetlig reglering. Det finns dock enligt hans mening goda sakliga skäl att bibehålla en skillnad, eftersom muntliga uppgifter kan utlämnas med större urskiljning. I vart fall bör man först avvakta verkningarna av den utvidgade meddelarfriheten för muntliga uppgifter innan även friheten att lämna ut sekretesskyddade handlingar till massmedier utökas.

Kritisk mot tanken att samma meddelarfrihet bör gälla oavsett om en uppgift yppas genom överlämnande av en allmän handling eller på annat sätt är *hovrätten för Västra Sverige*. Hovrätten anser att det exempel som anförs i promemorian till stöd för samordning även i detta hänseende – att det är egendomligt att den som lämnar ut ett beslutsutkast, vars innehåll omfattas av en tystnadsplikt, skall kunna gå fri från ansvar, under det att den som överlämnar samma handling i underskrivet skick kan fällas till ansvar – kan synas belysande. Den nu gällande ordningen innefattar emellertid en känslig jämvikt mellan två inbördes svårförenliga synsätt. Hovrätten är inte främmande för tanken att den vidsträckta meddelarfriheten har kunnat försvaras gentemot angrepp från förvaltningens sida bl. a. just på grund av att överlämnande av hemlig handling i varje fall inte får passera opåtalt. Ett överlämnande av en hemlig handling är, även om syftet är att den hemliga uppgiften skall publiceras, typiskt sett en större fara för det sekretesskyddade intresset än annat röjande av uppgiften. Vidare vill hovrätten hävda att ansvarsfrihet inte behövs här för meddelarfrihetens huvudfunktion: att uppgifter skall kunna lämnas för att tjäna som underlag för publicering. Avgörande vid utformningen av reglerna om meddelarfrihet bör vara inte doktrinärt betonade krav på enhetlighet utan de praktiska kraven på att en tillräckligt vidsträckt insyn skall vara möjlig, och härvidlag har de gällande reglerna på de flesta områdena fyllt sin uppgift väl. De utvidgningar i sak som föreslås i promemorian bl. a. i fråga om socialvården, är välkomna. En utvidgning som syftar till enhetlighet mellan överlämnande av handling och annat uppgiftslämnande synes emellertid överflödig, och hovrätten avstyrker ytterligare utredning på denna punkt.

För en enhetlig reglering av meddelarfriheten uttalar sig däremot bl. a. *datainspektionen*. Offentlighetens grundlagsmässiga anknytning till "allmän handling" och sekretessens till "uppgift" har enligt inspektionen fått till konsekvens att den sakligt svårförståeliga skillnaden mellan utlämnande av handling och yppande av dess innehåll kvarstår. Såsom framhålls i promemorian (s. 176 ff) talar starka skäl för en ändring i den riktningen att reglerna om meddelarfrihet blir tillämpliga också när uppgift röjs genom utlämnande

av allmän handling. En sådan ändring bör dock knappast företas utan revision av 7 kap. 3 § TF som onekligen utgår från nuvarande ordning, och att ännu en gång uppskjuta den angelägna reformeringen av sekretesslagstiftningen för att avvakta grundlagsändring bör inte komma i fråga.

För *SACO/SR* framstår det som beklagligt att det i 7 kap. 3 § TF fortfarande framställs som skilda brott att oriktigt utlämna allmän handling och att åsidosätta tystnadsplikt. Enligt SACO/SR:s mening finns det, om en gemensam lag ges om sekretess för uppgift i allmän handling och sekretess för annan uppgift, inte längre tillräckliga skäl att behålla den gamla uppdelningen.

För *Pressens opinionsnämnd* är det påfallande hur reglerna om meddelarfrihet – i 7 kap. 3 § TF i dess lydelse från och med den 1 januari 1978 – brister i överensstämmelse sinsemellan. I förhållande till hemliga handlingar tillåts meddelarfriheten inte göra någon inbrytning men i förhållande till tystnadsplikterna är sådan inbrytning förutsatt. I det förra hänseendet har regleringen, frånsett skilda krav på subjektivt rekvisit, förblivit densamma sedan TF:s tillkomst år 1949, medan den i förhållande till tystnadsplikterna har varit föremål för ständiga ändringar. Den bristande följdriktigheten kommer att framträda särskilt nu när en enhetlig reglering i övrigt genomförs i fråga om handlingssekretess och tystnadsplikt. Opinionsnämnden har uppfattningen att för den som har lyckats sätta sig in i hithörande frågeställningar denna brist kan te sig mindre väsentlig. Den är ju, kan man säga, av huvudsakligen formell natur; gränsdragningen för meddelarfriheten mot tystnadsplikterna blir den i realiteten bestämmande över hela fältet, eftersom uppgifter ur hemliga handlingar alltid kan utlämnas för publicering intill denna gräns blott utlämnandet sker på annat sätt än genom att själva handlingen eller del därav lämnas ut. Men för den oinvigde måste lagstiftningen te sig förbryllande. Det är inte så lätt att inse att enbart det sätt på vilket en uppgift i en allmän handling lämnas ut är avgörande för om straffbart förfarande föreligger eller ej. Uppgiftens sakliga innebörd synes böra vara avgörande för denna fråga, i likhet med vad som nu föreslås gälla beträffande handlingssekretessen och tystnadsplikten i övrigt. Opinionsnämnden ifrågasätter om inte regleringen i 7 kap. 3 § TF – och i samband därmed stående regler i TF – bör övervägas på nytt, hur motbjudande det än kan te sig att än en gång på kort tid ändra i TF. Lämpligt kan också vara att ta upp frågan i samband med genomförandet av en massmediegrundlag. En lösning i sak som, enligt vad som antyds i den remitterade promemorian, går ut på att i den nu föreslagna lagen åstadkomma en överensstämmelse, anser opinionsnämnden inte vara möjlig med hänsyn till innehållet i 7 kap. 3 § 2 TF.

Kammarrätten i Sundsvall ansluter sig till vad som anförs om utformningen i stort av lagreglerna.

Utgångspunkterna för utformningen av lagreglerna om undantag från meddelarfriheten diskuteras i en rad yttranden. *Hovrätten för Västra Sverige*

uttalar att det är lätt att uppfatta de nuvarande reglerna om avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet såsom orimliga: det är i många fall straffbart att röja en hemlighet vid frukostbordet men straffritt att via en tidningsredaktion sprida samma hemlighet till hundratusentals läsare. Skälen för den rådande ordningen är emellertid väl kända. De utvecklades av dåvarande justitieministern i prop. 1975/76:204 s. 94 f. Hovrätten vill understryka att, såsom sades då, det största värdet i en vidsträckt meddelarfrihet ligger i att uppgifter lämnas, inte för direkt publicering, utan mera för att tjäna som underlag för kommande publicering i ämnet. Erfarenheten från senare decennier med en mycket stor frihet för meddelare ger enligt hovrättens mening anledning att utgå från att både offentliga funktionärer och nyhetsmedierna generellt sett hanterar de gällande reglerna med varsamhet och gott omdöme. För ett par decennier sedan yppades visst missnöje med tidningarnas brottsreportage, och man krävde från vissa håll att polis- och åklagarpersonalens meddelarfrihet skulle begränsas. Kraven tillbakavisades emellertid. Såvitt hovrätten har sig bekant är man nu på ömse håll nöjd med rådande ordning. Den öppna hållning som polis- och åklagarpersonalen som regel torde intaga undanröjer anledningar till misstänksamhet hos nyhetspersonalen och minskar riskerna för publicitetsskador. Indirekt främjas allmänhetens förtroende för polis- och åklagarmyndigheterna. Det finns enligt hovrätten anledning att tro att en uppmjukning på andra känsliga områden, såsom inom socialförvaltningen, skulle ha en liknande gynnsam effekt.

Pressens opinionsnämnd anför:

Det tryckfrihetsrättsliga meddelarskyddet måste för den oinvigde framstå som en egendomlig företeelse. Att uppgifter, som omfattas av tystnadsplikt, kan straffritt lämnas ut till en tidningsredaktion eller enskild journalist för publicering i pressen är svårförståeligt. Ehuru denna meddelarfrihet ej är någon ny företeelse, torde den för mången vara främmande. Det gäller därför enligt opinionsnämndens mening att, när den nu aktualiseras i föreliggande lagstiftningsärende, såvitt möjligt förklara och förtydliga dess innebörd. Det står nämligen klart, att meddelarfriheten är av största betydelse för en fri debatt och en riktig samhällsinformation. Men det är lika klart att den är ömtålig till sin natur.

Meddelarfrihetens räckvidd har ändrats undan för undan, alltifrån det för riksdagen år 1948 framlagda förslaget till ny TF fram till senaste ändring, år 1976, i samma TF. I anslutning till denna senaste ändring framhölls (prop. 1976/76:204 s. 95) att det största värdet i en vidsträckt meddelarfrihet ligger i att uppgifter lämnas, inte för direkt publicering, utan mera för att tjäna som underlag för kommande publicering i ämnet. Och som skydd mot publicitetsskador har framhållits, utom det tryckfrihetsrättsliga ansvaret, den självsanerande verksamhet som bedrivs inom pressen, bl. a. genom opinionsnämnden.

Det skulle självfallet vara av värde om det i den nu föreslagna lagen kunde komma till uttryck, att i den mån hemliga uppgifter lämnas ut till pressen de främst skall tjäna som bakgrundsmaterial för en publicering. Men med den

utformning 7 kap. 3 § första stycket och 1 kap. 1 § tredje stycket TF erhållit vill det synas som om en bestämmelse av sådant innehåll skulle komma i strid med TF. Men tanken bör framhävas i motiven. Det är av vikt att den enskilde journalisten har klart för sig att det inte är fritt fram för publicering utan vidare, så snart en uppgift lämnats ut av en offentlig funktionär. Han får inte förlita sig på att denne övervägt saken och att utlämnandet av uppgiften innebär klartecken. Under förutsättning att journalisterna arbetar seriöst, medvetna om sitt pressetiska ansvar, måste meddelarfriheten betraktas som en särdeles stor tillgång. Inte sällan lärer en mera fyllig upplysning, som kan erhållas tack vare meddelarfriheten, leda till att publicering i ett ömtåligt ärende underlåtes med hänsyn till enskilds personliga förhållanden. Opinionsnämnden kan sålunda från sin praxis på senare tid nämna exempel på att en närgången publicering av ett fall rörande omhändertagande av barn för samhällsvård antagligen skulle ha uteblivit, om företrädare för barnavårdsmyndigheterna ägt klarlägga de närmare förhållandena i fallet.

Inte minst den undersökande journalistiken medför emellertid vissa faror. Det som förmenas innebära en kritisk granskning av en företeelse i samhället – en i sig klart vällovlig uppgift – stannar gärna vid ett nedsättande angrepp på person utan vidare syftning. Insikten är inte lika klar hos alla, när det gäller att skilja mellan sak och person. Från opinionsnämndens verksamhet under senare tid kan till och med lämnas exempel på hur en stor dagstidning publicerat en enskild persons sjukjournal, som dess reporter lyckats få del av.

Med det sagda vill opinionsnämnden särskilt understryka behovet av skydd för den personliga integriteten, när nu konturerna av meddelarfriheten skall läggas fast. Att märka är, att meddelarens åsidosättande av tystnadsplikt är straffbart endast när uppsåt föreligger. Pressens eget ansvar måste därför framhävas. En publicitetsskada kan svårligen repareras genom ett aldrig så omfattande tryckfrihetsansvar eller, utanför lagstiftningsområdet, genmälesrätt. Det tillhör sällsyntheterna att en enskild person, som blivit föremål för angrepp i en tidning, kan räkna med försök från tidningens sida till återupprättelse i den utsträckning som vi sett exempel på den senaste tiden.

Opinionsnämnden har inte sett som sin uppgift att utifrån nu anförda allmänna synpunkter på meddelarfriheten närmare granska det remitterade förslaget i dess enskildheter. Nämnden vill främst framhålla önskemålet, att i lagstiftningsärendet förklaras meddelarskyddets närmare innebörd och framhävs pressens självständiga ansvar i denna del.

Enligt *kommunstyrelsen i Södertälje kommun* är erfarenheterna vid tillämpning av gällande rätt varierande. I flertalet fall har systemet fungerat väl. Dock har tolkningssvårigheter då och då gjort sig gällande. Det har också förekommit att myndighet har samlat in uppgifter och därvid har angett att sekretesskydd föreligger i fall där tjänsteman sedan har varit oförhindrad att lämna uppgiften vidare till massmedier. Det finns enligt kommunstyrelsen exempel på att företag och enskilda personer inte har ansett sig vilja lämna uppgift till myndighet som man har menat inte kan hantera uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Här vilar som anges i promemorian ett tungt ansvar på att varje enskild tjänsteman tillämpar meddelarfriheten med omdöme. Dock sägs i promemorian, erinrar kommunstyrelsen att "en felbedömning som

leder till att en uppkommen publicitetsskada blir något större än vad som kan anses motiverat av det allmänna intresset av att en viss uppgift lämnades (...) som regel inte (bör) kunna bestraffas". Enligt kommunstyrelsen kan det finnas starka skäl för en mellanform mellan allmän tillgänglighet och total sekretess. En sådan mellanform finns f. ö. när det gäller parts insyn i handläggningen av ett ärende. Tillämpning av denna mellanform bereder inga svårigheter. När det gäller meddelarfriheten finns dock anledning till vissa erinringar. Det mellanskikt som omfattas av denna speciella reglering bör enligt kommunstyrelsens mening vara så smalt som möjligt. Promemorieförslaget är inte tillfredsställande i detta hänseende. Området där sekretess i princip råder men meddelarfrihet föreligger är oproportionerligt stort. Enligt kommunstyrelsens uppfattning bör man allvarligt överväga om sekretesskydd över huvud taget skall föreligga för en uppgift som fritt kan lämnas till massmedier. Endast i undantagsfall bör så vara fallet. Man bör därför se över om inte sekretessbestämmelserna helt ska slopas för vissa delområden. Nuvarande situation med ett vitt område där varken sekretess eller offentlighet egentligen råder skapar osäkerhet om rättsläget hos uppgiftslämnare till myndigheter och hos befattningshavare vid myndigheter. Denna osäkerhet bör så långt möjligt undanröjas – också för att den sekreta handläggning av vissa uppgifter som är angelägen verkligen skall upprätthållas. Enligt kommunstyrelsens uppfattning bör emellertid den oklarhet som råder i dessa frågor inte föranleda försening av promemorieförslagets genomförande. Förslaget har så stora kvaliteter i andra hänseenden att det bör bli föremål för lagstiftning. Promemorian innebär visserligen ingen nämnvärd förbättring av gällande rättsläge i fråga om konflikter mellan sekretessbestämmelser och meddelarfrihet men heller ingen försämring. Vad som snarare bör göras är en särskild utredning om begränsning av det gränsområde där sekretess och meddelarfrihet samtidigt råder.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hänvisar till att förslaget utgår från att, samtidigt som tystnadspliktema begränsas, den enskilde offentlige funktionären likväl skall visa en omdömesgillhet och ansvarskänsla som skall motverka eventuella negativa effekter av begränsningen. Det förutsätts också att genom bortfallet av tystnadsplikten resp. genom möjligheten av förbehåll vid lämnande av uppgifter (t. ex. publiceringsförbud), för vilka eljest tystnadsplikt skulle gälla, massmedias representanter skall kunna få bättre information och felaktiga uppgifter kunna tillrättaläggas. Huruvida dessa förutsättningar kan anses föreligga i betryggande omfattning undandrar sig länsstyrelsens bedömande. Länsstyrelsen framhåller att det blir väsentligt att följa upp att den självkontroll, som förutsätts både hos offentliga funktionärer och hos massmedierna, verkligen fungerar.

En mera kritisk inställning till promemorians innehåll i denna del har några remissinstanser. *ÖB* anser att antagandet i promemorian (s. 182), att uppgifter som kan komma att lämnas till följd av meddelarfriheten sannolikt aldrig blir

publicerade, säkert i och för sig är riktigt. Det måste dock enligt ÖB beaktas att uppgifter som lämnas till massmedierna utan att publiceras kan bli nedtecknade på en redaktion och där komma att läsas av en kanske obestämd krets av personer, som i sin tur kan föra uppgifterna vidare. Icke publicerade uppgifter kan således utgöra en mycket viktig informationskälla, som ur säkerhetssynpunkt inte kan anses försvarbar.

Försvarets materielverk anser sig inte kunna instämma i förmodan att "de meddelarfrihetsförbundna tystnadsplikterna också i fortsättningen kommer att vid sidan av sin rättsliga funktion ha den verkan att de utövar ett psykologiskt och moraliskt tryck på de offentliga funktionärerna att vara återhållsamma med att lämna uppgifter till massmedierna" (promemorian s. 181). Enligt verket är det möjligt att det – så länge nuvarande generation tjänstemän är kvar i tjänst – kommer att dröja kvar en respekt för sekretessbestämmelser mot bakgrund av vad som tidigare har gällt, men en ny generation, som från början har klart för sig att det är lovligt att gå till massmedier med vilka hemliga försvarsuppgifter som helst, kommer sannolikt inte att känna något nämnvärt "psykologiskt och moraliskt tryck" att vara återhållsam i detta avseende. – Också verket vänder sig mot uttalandet (promemorian s. 182) att "en annan viktig omständighet att beakta i sammanhanget är att många av de uppgifter som kan komma att lämnas till följd av meddelarfriheten aldrig blir publicerade". Denna förmodan är enligt verkets mening knappast ägnad att inge trygghet hos den som befarar att hemliga uppgifter av vital betydelse fritt utlämnas till massmedierna. Uppgifterna kan ändå på andra vägar än publicering nå icke önskvärda mottagare. Den för massmedium ansvarige har måhända – som TK har påpekat (promemorian s. 191) "en mot lag stridande uppfattning om vad som gagnar riket". F. ö. kan ju mottagande massmedium tillhöra främmande makt. Det finns anledning förmoda att, om den föreslagna lagstiftningen fastställes, främmande makter kommer att tillvarata de möjligheter till lättnader i underrättelseverksamheten som därigenom öppnas. På s. 186 återkommer man till att en rad omständigheter talar för att "inte ens en mycket omfattande meddelarfrihet medför särskilt stor risk för allvarliga publicitetsskador", varvid bl. a. pekas på "pressens självsanerande verksamhet" och hänvisas till "det skydd mot svårare missbruk av lämnade uppgifter som ligger i TF:s bestämmelser om tryckfrihetsbrott". När en skada redan är skedd, är det föga tröst, att straff kan utkrävas enligt TF. Redan spridningen till en stor obestämbar krets personer utanför försvaret av uppgifter som inte ens får delges mellan olika enheter inom en av försvarsmaktens egna myndigheter torde få anses innebära en sådan risk för rikets säkerhet, att lagstiftaren inte bör medge att den tas. – Slutligen tar verket upp att det på s. 193 uttalas att det inte är svårt att tänka sig fall, när värdet av att en uppgift blir offentlig är så stor att man får godta också viss skada. En tillämpning av detta uttalande på försvarets område skulle kunna leda till stora risker för

uppkomsten av obotliga skador eller oacceptabla kostnader. Av avgörande betydelse för frågan om en sådan tankegång skulle kunna godtas inom även detta område blir, *vem* som skall göra avvägningen av å ena sidan värdet av offentligheten mot å andra sidan värdet av den skada som kan uppstå. Enligt promemorian anses det böra "överlämnas åt den presumtive meddelaren att inom klart angivna ramar fritt, med ledning endast av sitt eget omdöme göra de intresseavvägningar som bör äga rum i varje särskilt fall" (s. 181). När det gäller försvarssekretessen är oftast en bedömning av vilka uppgifter som måste skyddas en grannlaga uppgift. Det är många gånger svårt att överblicka, vilka konsekvenser ett utlämnande av en hemlig uppgift kan få i olika avseenden, ur operativ, försvarspolitisk, utrikespolitisk m. fl. synpunkter. Med hänsyn till de speciella omständigheter som är förknippade med försvarets förhållanden är det enligt verkets mening erforderligt att anförtro avvägningen av sekretess- och offentlighetsintressena med avseende på rikets säkerhet åt de myndigheter, vilkas ansvariga befattningshavare är utbildade för att inom sina speciella områden följa den tekniska och militära utvecklingen utomlands och leda denna utveckling i vårt land. Dessa befattningshavare äger nämligen kännedom om vad som internationellt sett innebär nyheter av betydelse för att förhindra eller motverka främmande makts övertag i militärt och tekniskt avseende och är därför bäst skickade att bedöma vad som måste hemlighållas för att inte rikets säkerhet skall skadas.

Promemorians förslag om utökad meddelarfrihet, som har ansetts nödvändig såsom en "reservutgång" i den vanliga sekretessregleringen (s. 173) för att inte betydelsefulla uppgifter skall undanhållas samhällsdebatten, bedömer *flygtekniska försöksanstalten* kunna leda till missbruk. Risken för oavsiktliga eller avsiktliga övertramp som kan skada vitala samhällsintressen – t. ex. försvarets – är uppenbar. Det bör inte lämnas till enskild tjänsteman att på sätt som föreslås göra den mycket svåra avvägningen mellan ett sekretessintresse och intresset av att allmänheten via massmedier får tillgång till sekretesskyddade uppgifter. Härtill kommer, enligt remissyttrandet, att av felbedömning orsakad skada kan vara mycket svår att neutralisera såväl för enskild person som för samhället. Avsikten med meddelarfriheten borde till en del kunna uppnås med senare års förstärkningar av den offentliga verksamhetens informationsorgan, den i samband därmed ökade öppenheten och en restriktivare tillämpning av sekretesskyddet. Med det senare får sekretesskyddet även större värde och respekt.

Sveriges industriförbund m. fl. anser sig inte övertygade av de i promemorian redovisade resonemangen om att rådande meddelarfrihet inte allvarligt har missbrukats och att detta förhållande skulle göra det riskfritt att behålla och även utöka rådande meddelarfrihet. Enligt organisationerna torde det nämligen förhålla sig så att de hittillsvarande komplicerade och svårtillgängliga bestämmelser som gällt i denna fråga inte har varit kända för flertalet av

de offentliga tjänstemännen. I stor utsträckning torde man ej heller hos icke rättsbildad personal över huvud taget ha känt till meddelarfrihetens existens. Om nu enkla schablonartade regler införs och i samband därmed informationskampanjer sätts igång, blir förhållandena annorlunda. Vad detta skulle innebära i fråga om meddelarbenägenheten kan inte säkert sägas. Organisationerna erinrar om att det i promemorian (s. 178) anförs att meddelarskyddets funktion är att det i många fall bör finnas möjligheter till en kritisk granskning av myndigheternas verksamhet även när vissa av de uppgifter som hänför sig till verksamheten är sekretessbelagda. Organisationerna anser att detta mål kan uppfyllas även om meddelarfrihetsreglerna ges en mer preciserad och nyanserad utformning. Sålunda bör beträffande näringslivets ekonomiska förhållanden okynnesutlämnanden eller utlämnanden av enskildas uppgifter inte tålas, när den utlämnade uppgiften inte behövs för att möjliggöra den kritiska granskningen av myndigheten i fråga. Bestämmelser med rekvisit som ställer krav på sådan avvägning i det enskilda fallet bör utarbetas.

Frågan, huruvida undantagen från meddelarfriheten bör anges med hjälp av allmänt hållna regler eller genom mera detaljerade bestämmelser, aktualiseras i ett par yttranden.

Länsstyrelsen i Stockholms län anmärker att den brist på konsekvens i regleringen av tystnadsplikt och meddelarfrihet som nu råder enligt förslaget består och inte helt synes kunna undvikas. Att radikalt begränsa det sekretessbelagda området så att kvar blir endast ett fåtal särskilt skyddsvärda intressen av typ försvaret skulle måhända möjliggöra att meddelarfriheten i dessa kvarstående fall kan slopas. Det synes emellertid inte låta sig göra att uppge sekretessen i så vidsträckt omfattning. Inskränkning gällande samtliga sekretessfall skulle å andra sidan hårt avstänga pressens källor till förfång för den offentliga debatten och massmediernas bevakning av myndighetsutövningen. Frågan måste enligt länsstyrelsens mening uppenbarligen lösas genom en kompromiss. I promemorian sker detta genom att vissa sekretessfall (paragrafer), där meddelarskydd inte avses gälla, uppräknas i en förteckning. Länsstyrelsen betecknar metoden som schablonartad. Genom att på de sekretessområden där meddelarskydd består ingen hänsyn tas till risken för publicitetsskada i det enskilda fallet innebär metoden att meddelarskydd kan gälla, trots att den som sviker sin tystnadsplikt kan förutse att publicitetsskadan blir katastrofal. Exempel härpå är polisens brottsutredande verksamhet, som ej innefattas i uppräkningen. Länsstyrelsen anser att – även om det starka intresset av offentlighet och insyn motiverar en kompromiss, där publicitetsskador i viss utsträckning får accepteras – allt dock måste göras för att dylika skador blir så få och så små som möjligt. Ur denna synpunkt är promemorieförslaget enligt länsstyrelsens mening för onyanserat. Och även om det finns fog för uppfattningen att meddelarskyddet bör vara så vidsträckt som möjligt när insynsintresset är särskilt stort – vilket tydligen påverkat

promemorieförfattarens urval – är därmed inte klart att meddelarskyddet skall vara totalt på vissa sekretesskyddade områden. Den omständigheten att rättsläget på nu oskyddade områden till stora delar blir oförändrat och att antalet publicitetsskador hittills varit relativt begränsade kan inte heller ge grund för uppfattningen att ett acceptabelt läge kommer att råda framdeles. Länsstyrelsen anvisar som en metod att lösa frågan – som även diskuterats i promemorian – att låta gränsen mellan meddelarskydd och icke-meddelarskydd "skära igenom" sekretessfallen och att begränsa meddelarskyddet i de fall då uppgifter i strid mot tystnadsplikt kan antagas vålla betydande skada eller men. Mot en sådan lösning kan visserligen invändas, som skett i promemorian, att meddelarfriheten kommer att bli mer svårbedömd för en enskild tjänsteman. Bedömningen är dock knappast svårare än den som åvilar tjänstemännen när det gäller skadeuppskattningar vid begäran om utfående av handlingar. Länsstyrelsen anser att frågan bör ytterligare övervägas mot bakgrund av det sagda. Därvid bör även beaktas att den, som lider skada av bruten sekretess, helt eller delvis själv kan efterge sekretessen och därmed åstadkomma full meddelarfrihet för myndighetsrepresentanter, om han finner detta förenligt med sina intressen.

Pressens samarbetsnämnd konstaterar att de föreslagna reglerna om vilka tystnadsplikter som skall genombryta meddelarfriheten är av två slag. Å ena sidan föreslås absoluta regler om att vissa tysnadsplikter skall genombryta meddelarfriheten utan hänsyn till sekretessens betydelse i det särskilda fallet. Å andra sidan föreslås regler där man gör en viss gradering av sekretessens betydelse med hänsyn till det skyddade intresset. Samarbetsnämnden föreslår att det i anslutning till de absoluta reglerna införs en kompletterande regel av innebörd att meddelarfriheten skall generellt genombryta tystnadsplikten, om skyddsintresset i det särskilda fallet är obetydligt.

Den lagtekniska lösningen – att de fall då undantag från meddelarfriheten anges i ett särskilt kapitel i den föreslagna lagen och att det sker med anknytning till de särskilda sekretessbestämmelserna i lagen – tillstyrks genomgående av de remissinstanser som yttrar sig i frågan.

Regeringsrätten finner att principiellt inget synes vara att erinra mot att reglerna om genombrott av meddelarfriheten knyts an till de särskilda sekretessreglerna. *JK* har ingen erinran mot den lagtekniska lösning som har förordats. Han framhåller att anknytningen till de primära sekretessreglerna och utformningen av katalogen över de fall då tystnadsplikten bryter meddelarskyddet minskar behovet av egna värderingar från den enskilde tjänstemannens sida. *Svea hovrätt* finner den lagtekniska lösningen godtagbar och anser att det är naturligt att reglerna om begränsningar i meddelarfriheten tas in i den föreslagna sekretesslagen, låt vara att dessa regler berör också andra tystnadsplikter än sådana som behandlas i sekretesslagen. Samma inställning har *kammarrätten i Sundsvall*. Förslaget tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran också av *socialstyrelsen, lantbruksstyrelsen, kom-*

merskollegium, konsumentverket, statens industriverk, statens skeppsprovningsanstalt samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.*

Sveriges advokatsamfund anser att metoden att i ett särskilt kapitel i sekretesslagen utforma reglerna om undantag från meddelarfrihet så att de direkt anknyter till sekretessbestämmelserna är ändamålsenlig. Enligt den mening *Allmänhetens pressombudsman* redovisar i fråga om tystnadsplikt och meddelarfrihet talar goda skäl för att alla regler om handlingssekretess och tystnadsplikt samlas i en enda lag. *Sveriges Radio* erinrar om att företaget redan i yttrande över TK:s förslag uttalade sitt stöd för en enhetlig och lättöverskådlig lagstiftning om tystnadsplikten. Den samordning av reglerna om tystnadsplikt och handlingssekretess som nu föreslås ger enligt företagets mening ytterligare önskvärd klarhet inom ett svåröverskådligt rättsområde. Företaget är således positivt till förslaget. Den föreslagna lagen innebär ett minskat område för tystnadsplikten därigenom att vissa regler av lägre dignitet än lag inte förts över till lagförslaget. Även om det i själva verket endast varit den lagstadgade tystnadsplikten som formellt sett kunnat inskränka meddelarskyddet är det från allmän yttrandefrihetssynpunkt positivt att en rad icke laggrundade tystnadsplikter försvinner och att alla tystnadsplikter ställs samman med begripliga och överskådliga regler om de fall i vilka tystnadsplikten väger tyngre än meddelarskyddet.

JO påpekar att bestämmelserna i meddelarfriheten i vissa fall fäller även personer som i övrigt ej är underkastade lagens föreskrifter om sekretess men som har tystnadsplikt på annan grund. Det gäller privatpraktiserande advokater, personal inom den privata sektorn av sjukvården samt sådana som är underkastade sekretess på grund av förordnande enligt rättegångsbalken eller förbehåll enligt denna lag. Rent systematiskt har dessa bestämmelser inte sin plats i en lag som i övrigt enbart gäller sekretess i allmän verksamhet. Praktiska skäl talar dock enligt JO:s mening för placeringen. *Regeringsrätten* hyser en liknande uppfattning.

Hovrätten för Västra Sverige anmärker att den teknik varmed de "kvalificerade" tystnadsplikterna är bestämda i lagförslaget måhända inte är helt lättillgänglig. De stora linjerna i systemet kommer inte så tydligt till synes. Den tidigare regeln om att i "lag" stadgad tystnadsplikt hade företräde framför meddelarfriheten var från denna synpunkt att föredraga, likaså den av OK föreslagna lösningen som anknöt till reglerna om tystnadsplikt vid vittnesförhör. Promemorians teknik har emellertid det företrädet att det i regel är möjligt att genom studium av ett enda lagverk få klarhet i, om en viss tystnadsplikt är "kvalificerad" eller ej.

Önskemål om en mera utförlig reglering av undantagen från meddelarfriheten framförs i några remissyttranden. *TCO* framhåller att reglerna om vilka tystnadsplikter som skall genombryta meddelarfriheten självfallet är av största betydelse för massmediernas verksamhet. Det är därför viktigt att dessa regler får en sådan utformning att alla anställda inom massmedierna lätt

kan ta del av innehållet. Den föreslagna utformningen av kapitlet måste betraktas som svårtillgänglig. TCO föreslår därför att det görs ännu ett försök att ge reglernas innehåll en ur pedagogisk synpunkt lämpligare utformning. En uppräkning av en lång rad lagrum förutsätter att läsaren hela tiden har tillgång till upplysningar om vad som står i dessa lagrum. Vissa av lagrummen finns inte ens tillgängliga i den gängse editionen av Sveriges Rikes Lag. Ett rimligt krav är enligt TCO att det i själva lagtexten i kapitlet i anslutning till varje paragrafhänvisning anges vilket slag av uppgifter eller handlingar det är fråga om. Samma åsikt har *Pressens samarbetsnämnd*, som förordar att förslaget avsevärt förenklas innan det framläggs i proposition för riksdagen.

Som alltför svårtillgängliga karaktäriserar också *TT* reglerna om de tystnadsplikter som skall genombryta meddelarfriheten. Dessa regler är ju av allra största betydelse för massmediernas verksamhet och det är därför nödvändigt att de utformas så att man lätt kan ta del av innehållet. TT hoppas att en överarbetning skall leda till att bestämmelserna blir enklare. *Sveriges författarförbund* framhåller att regleringen av undantagen från meddelarfriheten sker genom en serie hänvisningar som, framför allt beträffande sådana som gäller hela paragrafer, blir mycket svåra att överblicka för den enskilde. På detta centrala område måste det med absolut entydighet framgå vad som åsyftas, och bestämmelserna bör vara så utformade att man direkt av dem kan inhämta vad som gäller. Förbundet delar därför uppfattningen att man – även till priset av att regleringen blir mycket omfattande – bör explicit för varje särskilt fall utsäga vilka frågor som ligger under tystnadsplikt, i följd varav – trots offentlighetsprincipen och meddelarskyddet i TF – straff kan ifrågakomma för meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Förbundet anser att det måste åligga statsmakterna att i en informationsskrift ge medborgarna erforderliga upplysningar hur den nya lagen skall förstås. En sådan information kommer emellertid inte att få en med lag jämförbar auktoritet. Det borde därför enligt förbundet övervägas, om det inte i fråga om regleringen av undantagen från meddelarfriheten – och kanske på en del andra områden – kunde tänkas att efter modell av t. ex. kommunalskattelagen, till huvudlagen knyta anvisningar med samma karaktär av lagföreskrifter som själva huvudstadgandena. Sådana anvisningar med dignitet av lag skulle kunna ges en mera lättfattlig utformning än huvudstadgandena och samtidigt tjäna som förtydligande exemplifieringar på området. Detta skulle inte blott underlätta för den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen och de yrkesmässiga informatörerna och opinionsbildarna att arbeta – det skulle också ge gemene man en bättre insyn i lagbestämmelsernas verkliga innebörd. Och en sådan förståelse hos medborgarna är kanske viktigare på detta område än på något annat inom samhällslivet, eftersom – såsom framhålls i grundlagen – dessa frågor innefattar själva hjärtpunkten i en demokrati.

Stadsjuristen i Stockholms kommun anmärker att regleringen måste te sig

synnerligen svårtillgänglig för den som saknar juridisk utbildning.

Beträffande grunderna för begränsningarna av meddelarfriheten är remissopinionen delad.

Bland de remissinstanser som i huvudsak ansluter sig till promemorieförslaget är *Svea hovrätt*. Avvägningen mellan intresset av yttrandefrihet och offentlig insyn, å den ena sidan, och behovet av att skydda motstående intressen, å den andra, medför enligt hovrättens yttrande särskilda problem när de skyddsvärda uppgifterna avser enskildas personliga förhållanden. Inte minst viktigt är att de största skadorna för den enskilde kan uppkomma genom publicering i tidningar. Enligt promemorieförslaget råder bristande överensstämmelse mellan sekretess, dvs. tystnadsplikt, och skyddet mot offentliggörande i massmedier. Hovrätten erinrar om sitt uttalande i yttrandet över SOU 1975:102 angående meddelarskyddet att ett väl genomtänkt system endast borde behöva ett fåtal undantag för att särskilt värna om massmediernas nyhetstillgång och insynsmöjligheter. Alltför vittgående undantag till förmån för massmedierna kan, enligt vad hovrätten då uttalade, med visst fog ses som ett tecken på att själva det system som har tillskapats är fel. Hovrätten har anledning att även beträffande nu föreliggande förslag uttala samma mening. Å andra sidan får det konstateras att erfarenheterna av den ordning som har rått hittills i huvudsak har varit goda. Om man bortser från de principiella invändningar som kan göras saknas därför skäl att annat än i vissa viktiga fall överväga några större förändringar av reglerna om lämnande av uppgift till massmedierna. *Hovrätten för Västra Sverige* instämmer i uttalandet i promemorian (s. 187) att, om man på ett visst område har klarat sekretessbehovet med bibehållen meddelarfrihet, man normalt bör kunna nöja sig med en sådan ordning också i fortsättningen.

Riksskatteverket erinrar om att verket och andra instanser i flera sammanhang har anfört att ställningstagandena vad gäller undantag från meddelarfriheten bör ske mot bakgrund av gällande rätt. Även i promemorian förordas denna utgångspunkt, som utvecklas närmare (s. 187). Verket anser sig i stort sett kunna dela dessa utgångspunkter utom så till vida att verket vill förorda att uppgifter rörande beskattningsområdet omfattas av en meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikt. När det så gäller den viktiga frågan vilka tystnadsplikter som skall upprätthållas också visavi massmedierna, finner *lantbruksstyrelsen* det vara riktigt att i huvudsak dra gränsen mellan, å ena sidan, uppgifter av personlig karaktär som enskild lämnat i förtroendesituationer samt, å andra sidan, uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning. I de senare fallen kan det sålunda vara motiverat att massmedierna får tillgång till uppgifter som annars är sekretesskyddade, dock med undantag för försvarshemligheter och andra uppgifter som kan vara till större skada för det allmänna.

Också *Sveriges advokatsamfund* ansluter sig till den principiella utgångspunkten vid utformningen av reglerna om undantag från meddelarfrihet,

nämligen att meddelarfriheten normalt upphävs rörande uppgifter av en enskild i situationer av förtroendekaraktär men däremot bibehålls i fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att avvägningen mellan handlingssekretess och tystnadsplikt, å ena sidan, och meddelarfrihet, å andra sidan, synes rimlig. *Statens industriverk* konstaterar att lagstiftaren uppenbarligen ställs inför vissa svårigheter när det gäller att utforma reglerna så att skälig avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset uppnås. Enligt industriverkets mening har man i promemorian i stort sett lyckats härmed. Verket delar sålunda uppfattningen att undantag från meddelarfriheten bör kunna medges framför allt när det gäller den enskildes personliga integritet. *Statens kärnkraftsinspektion* anser – med vissa reservationer – att den föreslagna lagen såvitt inspektionen kan bedöma utgör en ändamålsenlig reglering av de ofta svåra avvägningarna mellan offentlighet och sekretess, bl. a. i fråga om vilka tystnadsplikter som skall bryta meddelarfriheten. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner sig i huvudsak kunna godta de föreslagna reglerna om undantag från meddelarfriheten.

Sveriges Radio, som eftersträvar lösningar som tillgodoser kravet på största möjliga meddelarskydd och yttrandefrihet, noterar att promemorieförslaget angående meddelarskyddets förhållande till tystnadsplikten i sak väl överensstämmer med TK:s förslag. Företaget erinrar om att det i sitt remissyttrande över TK:s förslag uttalade sitt stöd för förslaget som enligt företagets mening innebar ett utökat skydd för meddelare. Sveriges Radio förklarar sig inte ha några erinringar mot den nya lagens kapitel om meddelarfriheten. *Allmänhetens pressombudsman* ansluter sig till uppfattningen att friheten att lämna uppgifter till press och andra massmedier bör begränsas så litet som möjligt. Från de synpunkter, som han har att beakta, är det emellertid också av särskild vikt att enskildas personliga förhållanden inte görs till föremål för kränkande eller skadande publicitet när det inte påkallas av ett oavvisligt allmänintresse. I promemorian framhålls att den meddelarfrihet som råder på många områden, t. ex. för polispersonal, inte har vållat större olägenheter. Pressombudsmannen vitsordar att så i allmänhet inte varit fallet. Men det förekommer också inte sällan att exempelvis uppgifter ur polisens förundersökningsprotokoll återges i pressen innan frågan om åtal avgjorts.

JK tar inte ställning till grunderna för begränsningarna av meddelarfriheten utan konstaterar bara att bestämmandet av vilka tystnadsregler som skall taga över meddelarfriheten, är en värderingsfråga, i vilken man naturligtvis kan ha olika uppfattningar. JK tar upp endast de fall där han har funnit övervägande skäl tala för en annan lösning än den föreslagna.

En större meddelarfrihet än den som föreslås i promemorian krävs av *statens personalnämnd*, som anser att meddelarskyddet är en så viktig del av tryckfriheten att inskränkningen i detta endast bör göras i mycket speciella fall. Nämnden anser därför att det är angeläget att man i propositionsarbetet

överväger om det är erforderligt att meddelarskyddet inskränks i den utsträckning som här föreslås.

I motsatt riktning uttalar sig åtskilliga remissinstanser.

Regeringsrätten förklarar att avvägningen mellan intresset av offentlig insyn och yttrandefrihet å ena sidan och nödvändigheten att skydda motstående intressen å den andra ställer särskilda problem när de senare utgörs av uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Inte minst viktigt är härvidlag att de måhända största skadorna för den enskilde kan uppkomma genom publicering i massmedier. Regeringsrätten anser att såväl tidigare förslag som det nu föreliggande kan sägas lösa konflikten med beaktande mer av offentlighetskravet än skyddsbehovet, även om promemorieförslaget innehåller vissa modifikationer till förmån för ett ökat sekretesskydd. Särskilt allvarlig är den bristande överensstämmelse som enligt förslaget råder mellan tystnadsplikt och skyddet mot offentliggörande i massmedierna. Regeringsrätten finner att avvägningen mellan skyddsbehovet och offentlighetsintresset i stor utsträckning utfallit till det senares förmån, i följd varav en stor mängd sekretessbestämmelser i tystnadspliktshänseende blir utan verkan såvitt avser publicering i massmedierna. Någon allmän granskning i fråga om urvalet av tystnadsplikter som bör genombryta meddelarfriheten har regeringsrätten inte gjort. En sådan genomgång sägs bli i hög grad försvårad av att motiven redogör för de fall där genombrott av meddelarfriheten föreslås men underlåter att behandla det långt större antal tystnadsplikter som inte gäller i förhållande till massmedierna. Inte heller anges grunderna för att meddelarfrihet bör föreligga i dessa fall. Motiveringens resonemang om tystnadsplikternas allmänt avhållande effekt i fråga om uppgiftslämnande, även om detta är tillåtet i förhållande till massmedierna, samt om att inte ens en mycket omfattande meddelarfrihet medför särskilt stor risk för publicitetsskador kan enligt regeringsrättens uppfattning i och för sig kritiseras som alltför svagt underbyggt. Det kan i alla händelser inte åberopas för en omfattande meddelarfrihet i fråga om sekretesskyddade uppgifter om personliga förhållanden av ömtålig natur, något som också i princip synes medges i motiveringen.

Kammarrätten i Sundsvall, som i och för sig ansluter sig till vad som anförs i promemorian om undantag från meddelarfriheten, påpekar att det i promemorian, när det gäller frågan i vilken omfattning undantag bör göras från meddelarfriheten, intas den grundläggande ståndpunkten att undantag skall göras endast i de fall där sekretessintresset är så starkt att man knappast kan tänka sig någon situation där insynsintresset tar över. Kammarrätten finner det kunna ifrågasättas om den påfallande restriktivitet som undantagsbestämmelserna till följd av denna inställning präglas av är försvarbar. Det kan hävdas att avvägningen mellan insynsintresset och skyddsintresset på många av de berörda områdena i alltför hög grad utfallit till förmån för insynsintresset. Allmänt gäller emellertid att kammarrätten anser att avvägningen på

varje enskilt område måste ske med utgångspunkt i allmänna värderingar och sålunda inte, i varje fall i första hand, med beaktande av sådana synpunkter av rättslig natur som kammarrätten har att företräda.

ÖB går inte närmare in på meddelarfrihetens funktion och dess berättigande. Allmänt sett torde den ha en viktig funktion att fylla i samhället. Den i grundlagen angivna meddelarfriheten får dock inte gå så långt att viktiga sekretessbelagda uppgifter kommer till obehörigas kännedom. Även om man utgår ifrån att offentliga funktionärer känner sitt ansvar och är återhållsamma med att lämna ut uppgifter kan reglerna skapa svåra tillämpningsproblem, där den enskilde befattningshavaren kan komma att ställas inför svåra avvägningsfrågor, inte minst av rent moralisk art. ÖB hänvisar till uttalandet i promemorian att en grundläggande utgångspunkt vid utformningen av lagreglerna om undantag från meddelarfriheten bör vara att sådana undantag skall göras endast i de fall där sekretessintresset är så starkt att man knappast kan tänka sig någon situation där insynsintresset väger över. I promemorian nämns särskilt, sägs det i yttrandet, att riskerna för allvarliga publicitetsskador märks särskilt väl om de hänför sig till enskilds personliga integritet. ÖB säger sig ha full förståelse för detta synsätt men vill å andra sidan påpeka att man inte får se bort från viktiga samhällsintressen – t. ex. vissa starka uppgifter om försvarsmakten – som behöver ett kanske starkare skydd.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län hävdar att rent allmänt intresset av att samhällsdebatten inte skall berövas från allmän synpunkt mycket betydelsefulla uppgifter (promemorian s. 173) synes ha överbetonats på bekostnad av sekretesskyddet för enskilds personliga förhållanden. Detta gäller främst i fråga om meddelarfriheten inom sjukvård och socialvård. – Länsstyrelsen har vidare uppfattningen att – med anledning av förslagets innebörd att tystnadsplikt med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen föreslås få vika för meddelarfrihet – frågan om meddelarfrihet bör ytterligare övervägas på grund av de betydande ekonomiska värden som står på spel, för det allmänna vid affärsverksamhet, upphandling, upplåning etc. I sistnämnda fråga har *Göteborgs kommunstyrelse* samma uppfattning och menar att frågan om meddelarfrihet i detta hänseende bör övervägas ytterligare med hänsyn till de betydande ekonomiska värden som står på spel i många fall.

Sveriges industriförbund m. fl. erinrar om att Sveriges industriförbund i sitt yttrande över TK:s förslag anförde att meddelarfriheten i sig var en viktig princip i ett demokratiskt samhälle och att missförhållanden inom den offentliga förvaltningen ostraffat måste kunna uppmärksammas. Emellertid anfördes också att en ofrånkomlig – om än oönskad – konsekvens av det allmännas tilltagande engagemang i det privata näringslivet är att allt större vikt måste tillmätas skyddet av företagshemligheter som kommer till myndigheternas kännedom, på bekostnad av meddelarfriheten. Sålunda ansåg förbundet att TK hade givit meddelarfriheten en alltför vid omfattning

beträffande näringsidkares affärs- och driftförhållanden. Organisationerna uttalar att denna kritik med ökad styrka gör sig gällande beträffande den nu föreslagna regleringen, som i vissa stycken går ännu längre än TK:s förslag. I förevarande lagförslag ges beträffande företagens ekonomiska förhållanden m. m. generellt meddelarfrihet i de verksamheter som innebär någon form av myndighetsutövning gentemot enskilda. Organisationerna godtar inte en så onyanserad reglering. Enligt organisationernas uppfattning blir sekretesskyddet härigenom så urholkat att grunden för ett förtroendefullt samarbete med myndigheterna rubbas. Om bestämmelser med rekvisit som ställer krav på en avvägning i det enskilda fallet mellan insynsintresset och sekretessbehovet, inte kan införas, måste området för meddelarfrihet angående näringslivets hemliga uppgifter enligt organisationernas mening kraftigt beskäras i förhållande till lagförslaget.

En liknande ståndpunkt intar *LRF*. I förbundets yttrande anförs att ett grundläggande skäl bakom behovet av ett långtgående meddelarskydd är intresset av insyn i och fri kritik av myndigheternas verksamhet. I ett demokratiskt samhälle måste missbruk och annat felaktigt agerande inom den offentliga sektorn kunna påtalas ostraffat. Det kan dock enligt LRF ifrågasättas var gränsdragningen skall ske mot näringsidkarnas skyddsbehov vad avser affärs- och driftförhållanden. Den utvidgade generella meddelarfrihet som föreslås synes här gå väl långt. Det saknas helt spärrar mot okynnesläckor och missbruk av meddelarskydd. Enligt LRF:s uppfattning bör man även här gå fram med mera nyanserade och preciserade regler, t. ex. beträffande avvägning av om en begärd uppgift behövs för att den fria kritiken av myndigheten i fråga skall fungera. Alternativt kan området för meddelarfriheten som sådant begränsas. LRF hemställer att hithörande frågor ytterligare övervägs.

I fråga om meddelarfriheten beträffande särskilda tystnadsplikter redovisas remissyttrandena under 14 kap.

9 Sekretessförbindelser och -bevis

Riksskatteverket förklarar sig vara medvetet om att en betydande del av ansvaret för information och utbildning om nya sekretess- och tystnadspliktsregler kommer att falla på de centrala förvaltningsmyndigheterna. Orsakerna till verkets betänkligheter mot promemorieförslaget har bl. a. sin grund i att verket räknar med att det kan bli mycket svårt för tjänstemännen att förstå det föreslagna regelsystemet. Riksskatteverket anser att det skulle vara av värde om man inom justitiedepartementet och/eller statens personalutbildningsnämnd kunde utarbeta dels en mall för tystnadspliktsförbindelser, särskilt vad gäller det allmänna innehållet i sådana förbindelser, dels ett informations- och utbildningsmaterial rörande lagstiftningens allmänna principer.

10 Följdlagstiftning

Fideikommissnämnden konstaterar att förslaget innebär att 15 § instruktionen (1963:586) för nämnden skall upphöra att gälla. I denna paragraf stadgas tystnadsplikt för vad ledamot, tjänsteman, sakkunnig eller expert hos nämnden i sådan egenskap erfarit rörande enskilda personers, företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden. Mot bakgrund av den föreslagna samordnade lagstiftningen om handlingssekretess och tystnadsplikt anser fideikommissnämnden att det för dess del inte fordras några tystnadspliktsregler utöver vad som skall gälla enligt lagförslaget.

Riksskatteverket anser att arbetet med den behövliga följdlagstiftningen i fråga om uppgiftsutbytet myndigheter emellan, den föreslagna översynen av vissa bestämmelser på skatteområdet samt den erforderliga överarbetningen av 10 kap. i lagförslaget blir så pass omfattande och viktigt att det nödvändiga utredningsarbetet i fråga om följdlagstiftningens innehåll i sin helhet bör utföras innan den i promemorian föreslagna lagstiftningen sätts i kraft.

Lantbruksstyrelsen erinrar om att tystnadsplikterna nu är reglerade i ett mycket stort antal författningar. Den föreslagna samordningen av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt får till följd att åtskilliga av dessa bestämmelser om tystnadsplikt kan utmönstras ur de särskilda författningarna. Detta måste enligt styrelsen anses innebära en klar fördel. Styrelsen påpekar emellertid att flera tystnadsplikter avser inte bara offentliga funktionärer utan också enskilda personer med samma arbetsuppgifter, t. ex. läkare och veterinärer. Privatpraktiserande läkare och veterinärer berörs inte av reglerna i den föreslagna sekretesslagen (frånsett 14 kap.), och för dessa yrkesutövare måste alltjämt föreskrivas tystnadsplikt i särskild ordning. I den förteckning över tystnadsplikter i lagar och regeringsförfattningar som tagits in i slutet av promemorian har under punkt 43 angetts att 16 § lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m. bör upphävas. Detta är enligt lantbruksstyrelsen inte konsekvent med hänsyn till att viss sekretess enligt förslaget skall gälla för veterinärer i offentlig tjänst. I 1965 års lag bör därför finnas kvar en regel om tystnadsplikt, som då kommer att gälla för de privatpraktiserande veterinärerna. Regeln bör givetvis utformas i enlighet med motsvarande bestämmelse i sekretesslagen.

11 Synpunkter på de särskilda lagförslagen

11.1 Sekretesslagen

Lagens rubrik m. m.

Att den nya lagen benämns s e k r e t e s s l a g tillstyrks av *Svea hovrätt.* Också *juridiska fakulteten i Lund* anser att denna benämning kan godtas, oavsett om den föreslagna lagen endast skall ersätta nuvarande sekretesslag

eller skall behandla även tystnadsplikten, eftersom benämningen är kort och lätthanterlig och täcker det mesta av lagens innehåll. Av underordnad betydelse är att lagen kompletterar TF även i andra avseenden än beträffande sekretess i allmän verksamhet (1 kap. 4 § andra stycket samt hela 13 kap. och i viss mån 14 kap.).

Hovrätten för Västra Sverige konstaterar att den föreslagna sekretesslagen innehåller inte bara bestämmelser om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar och om sekretess över huvud taget utan också vissa regler om offentlighetsprincipens "positiva" sida, nämligen om uppgiftsskyldigheten, om registrering av handlingar, om metoden för prövning av sekretessfrågor inom myndigheterna och om överklagande av beslut om sekretess. Dessa regler är samlade i 13 kap., vilket dessutom innehåller bestämmelser om "hemligstämpling". Hovrätten anser att dessa regler väl försvarar sin plats i den nya lagen och tillstyrker att de införs i den. Även reglerna i 14 kap. kan ses som en utveckling av offentlighetsprincipens positiva sida, nämligen i det att de begränsar effekterna av den eljest gällande sekretessen. De nu nämnda bestämmelserna ger emellertid enligt hovrätten anledning att ställa frågan, om lagen verkligen bör benämnas "sekretesslag". Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet har stor principiell betydelse, de kan uppfattas som en utbyggnad och precisering av informationsfriheten. Något liknande gäller reglerna om meddelarfrihetens utformning. Den föreslagna rubriken är därför för snäv. I ett annat hänseende är den alltför vidsträckt eftersom det även i framtiden kommer att finnas inte så få sekretessregler i andra lagar, såsom aktiebolagslagen, banklagarna, kyrkolagen och lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. Hovrätten framför därför tanken att lagen får en rubrik i stil med "Lag om offentlighet och sekretess i allmän verksamhet" eller "Lag om tillgången till uppgifter i allmän verksamhet och om offentliga funktionärers tystnadsplikt".

Pressens opinionsnämnd riktar kritik mot lagens rubrik med utgångspunkt i sekretessbegreppet. Nämnden anser det mindre tillfredsställande att man använder det främmande ordet sekretess, som inte förekommer i RF, TF eller gällande lagstiftning i ämnet. Om lagen konstrueras så att den genomgående tar sikte på handlingsregler för myndigheterna och sådana funktionärer som avses i 1 kap. 3 § i förslaget, kan alltefter behov användas uttryck som "handling skall hållas hemlig", "handling får ej lämnas ut", "uppgift får inte röjas", "tystnadsplikt skall iakttagas" etc., vilka till skillnad från ordet "sekretess" inte kräver någon särskild förklaring. De "uppgifter" som avses i lagförslaget kan betecknas som "hemliga", ett kort och lättbegripligt ord. Nämnden fortsätter:

Med en terminologi enligt det anförda vinnes också den fördelen, att den föreslagna lagen kan till sin lydelse mera direkt anslutas till de grundlagsbestämmelser som den bygger på. Någon förklaring av termen sekretess behövs

inte, utan i det inledande avsnittet av lagen kan direkt anges att lagen avser sådan begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten som avses i RF och TF. Vidare kan anges, att denna begränsning gäller sådana uppgifter som enligt vad som närmare anges i det följande av lagen skall hållas hemliga samt att begränsningen upprätthålles genom tystnadsplikt och förbud att utlämna allmän handling. Genom en sådan bestämmelse blir också markerat, att tystnadsplikten och handlingssekretessen går hand i hand. Därefter kan följa en närmare bestämning av tystnadsplikten, motsvarande det remitterade förslagets bestämmelser i 1 kap. 2 § 2 och 3 §. I denna bestämning torde det i förslaget upptagna uttrycket "genom utlämnande av handling" böra utgå. Det är inte så lätt att utan vidare uppfatta, att detta uttryck innefattar även annan handling än allmän. Det blir här dessutom onödigt vid sidan av uttrycket "på annat sätt". Med den här förordade uppläggningen behövs inte något särskilt uttryck för "den andra" sidan av sekretessen, dvs. begränsningen av *rätten* att ta del av allmän handling.

Ytterligare vinnes med den nu förordade terminologin, som i sig upptar ordet tystnadsplikt, full korrespondens mot rubriken till 14 kap. i det remitterade förslaget samt 2 och 3 §§ i samma kap. och vidare mot t. ex. straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB, vilken upptar brottsbenämningen "brott mot tystnadsplikt" både i gällande och i nu föreslagen lydelse. Termen tystnadsplikt återfinns också i t. ex. de föreslagna ändringarna i 5 kap. 1 § samt 8 kap. 4 och 7 §§ RB.

Enligt opinionsnämnden leder det sagda egentligen också fram till en rubricering av lagen som anknyter till RF och TF. Lagen borde sålunda benämnas "Lag om begränsning av yttrandefrihet och informationsfrihet". En sådan rubrik förefaller nämnden å andra sidan alltför lagtekniskt betingad och intetsägande. Mera upplysande är en rubrik som "Lag om tystnadsplikt och begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar" (eller kanske hellre "Lag om tystnadsplikt och förbud att utlämna allmänna handlingar"). I anslutning till sitt yttrande har opinionsnämnden upprättat en skiss till lagens inledande tre paragrafer.

Juridiska fakulteten i Lund efterlyser en mera konsekvent disposition av 1, 2 och 12 kap. och gör i sitt yttrande ett försök att skissera en ändrad kapitelindelning.

JK noterar att tiden för handlingssekretessen i regel anges i ett särskilt stycke sist i vederbörande paragraf. Enligt JK bör denna princip användas genomgående.

Statskontoret framhåller att överskådligheten antagligen skulle kunna ökas i de katalogbetonade kapitlen av sekretesslagen, om i varje paragraf vissa uppslagsord kursiverades. Även om detta inte kan genomföras med samma konsekvens som i BrB, skulle man snabbare se vad lagrummen handlar om.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

Kammarrätten i Sundsvall förordar att det i sekretesslagens inledning görs en hänvisning till vissa för handlingssekretessen betydelsefulla begreppsde-

finitioner som ges i 2 kap. TF.

Byggnadsstyrelsen konstaterar att förslaget inte såsom LOFT innehåller någon hänvisning till tillämpliga ansvarsbestämmelser i BrB. Styrelsen finner en dylik hänvisning påkallad med hänsyn till översiktligheten i en så invecklad lagstiftning som det nu är fråga om.

För att förebygga att läsaren förbiser att 14 kap. även gäller andra organ och personer än dem som avses i de tretton första kapitlen bör man enligt *JO* redan i 1 kap. av lagen mera eftertryckligt än som skett markera att bestämmelserna i 14 kap. gäller även annat än allmän verksamhet.

1 §

Enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* framstår paragrafen som närmast innehållslös och bör utan olägenhet kunna undvaras.

Som tidigare nämnts anser *JK* att lagen på ett mycket tidigt stadium – kanske lämpligen i 1 § – bör ange att den behandlar, förutom handlingssekretess m. m., även tystnadsplikt. Det sistnämnda ordet förekommer nämligen först i 14 kap.

Likaväl som det i paragrafen anges vad 1–13 kap. avser bör enligt *socialstyrelsen* i sammanhanget även 14 kap. nämnas.

Regeringsrätten konstaterar att det i paragrafen sägs att bestämmelserna i 1–13 kap. avser frågor angående sekretess m. m. i allmän verksamhet. Av 1 kap. 3 § framgår emellertid att bestämmelserna skall vara tillämpliga endast i sådan allmän verksamhet som utövas av myndighet. Detta bör enligt regeringsrätten om möjligt framgå direkt av 1 §. I stället för allmän verksamhet bör därför där skrivas myndighets verksamhet.

Karolinska institutet konstaterar att promemorieförslaget gäller endast sekretess i allmän verksamhet. För hälso- och sjukvården följer att viktiga delar av området såsom viss företagshälsovård och enskild sjukvård inte berörs av sekretesslagen. Institutet anser det angeläget att samma sekretesskydd lämnas inom den enskilda vården genom att denna sektor antingen innefattas i lagen eller får sin reglering i bestämmelser med samma innehåll.

2 §

Några remissinstanser gör r e d a k t i o n e l l a p å p e k a n d e n. Sålunda anser *regeringsrätten* att ordet sekretess är lämpligt som beteckning såväl på ett institut som begränsar den medborgerliga rättigheten att ta del av allmänna handlingar som på ett institut som sätter spärr för röjande av vissa uppgifter. De enskilda sekretessreglerna har utformats så att de anger att sekretess gäller för uppgift om . . ., i ärende angående . . . etc. När sekretessbegreppet skall legaldefinieras synes det därför naturligast att låta definitionen avse vad som skall förstås med "sekretess för uppgift". Den

första punkten i 1 kap. 2 § blir då mycket lättare att skriva. Så som den formulerats i förslaget ter den sig enligt regeringsrätten närmast som en cirkeldefinition. I stället skulle kunna utsägas att sekretess för uppgift innebär att den i 2 kap. TF stadgade rätten att ta del av allmän handling inte gäller beträffande allmän handling, i den mån den innehåller sådan uppgift. Regeringsrätten påpekar också att termen sekretessbelagd uppgift används på åtskilliga ställen i lagförslaget. Termen synes inte väl vald, då ju lagen inte föreskriver att en uppgift skall beläggas med sekretess utan att sekretess skall gälla för en uppgift. Det vore bättre att tala om sekretesskyddad uppgift, eftersom sekretessens syfte är att skydda uppgiften mot insyn. *Marknadsdomstolen* anser för sin del att det är mindre lyckligt att vid definitionen av sekretess låta ordet sekretessbelagd ingå bland de element som tillsammans utgör definitionen. *Datainspektionen*, som i och för sig anser det angeläget att definiera sekretessbegreppet, är inte heller tillfreds med den valda definitionen. I punkt 1 utsägs enligt inspektionen inte annat än att sekretess innebär inskränkt offentlighet för uppgift som är belagd med sekretess. Det som skulle förklaras ingår som en väsentlig del i förklaringen. Detta synes hänga samman med den lagtekniska uppbyggnaden av de särskilda sekretessreglerna men ter sig likväl mindre lyckat. Samma brist finns i punkt 2. Datainspektionen förordar därför att paragrafen formuleras om. Möjligen kan ordet "sekretessbelagd" strykas i båda styckena.

Svea hovrätt föreslår att begreppet tystnadsplikt arbetas in i den definition av sekretessen som lämnas i paragrafen. Tystnadspliktsbegreppet används i TF och andra författningar. En begreppsmässig samordning är därför nödvändig. Eftersom begränsningen av sekretessens räckvidd anges i de materiella sekretessreglerna, skulle det vidare från pedagogisk synpunkt vara av värde att redan de grundläggande bestämmelserna upptar en allmän förklaring till hur begränsningen av sekretessens räckvidd anges. Av samma skäl anser hovrätten önskvärt att i lagtexten uttryckligen anges att sekretessen gäller också inom den egna myndigheten.

Socialstyrelsen anser att hänvisningen till 2 kap. TF bör specificeras till 2 § nämnda kapitel.

I några remissyttranden föreslås att texten i punkt 2, som enligt *Sveriges domareförbund* blivit onödigt svår, arbetas om. Enligt *Sveriges industriförbund m. fl.* ger bestämmelsen uttryck för förslagets grundläggande tanke om ett enhetligt sekretessbegrepp. Punkten bör dock förtydligas till att avse "förbud mot att muntligen eller genom utlämnande av handling eller på annat sätt röja etc." Även *televerket* anser att den föreslagna lydelsen medför viss risk för missuppfattning så till vida att punkten endast skulle avse handlingar och att dessa kan utlämnas "muntligen eller på annat sätt". Televerket föreslår därför formuleringen: "förbud att genom utlämnande av handling eller muntligen eller på annat sätt röja etc.".

RÅ anser att det av bestämmelsen knappast framgår att det med röjande av

uppgift även förstås att någon uppvisar ett hemligt föremål för annan. Då sekretessen enligt vad som framgår av specialmotiveringen även skall avse ett sådant röjande bör detta enligt RÅ på lämpligt sätt komma till uttryck i författningstexten.

Regeringsrätten påpekar att i anslutning till TF:s terminologi uttrycket tystnadsplikt används i 14 kap. för sådan sekretess som inte avser förbud att utlämna allmänna handlingar, medan i övrigt båda sekretessformerna sammanslagits genom definitionen i 1 kap. 2 § 2. De terminologiska och systematiska svårigheterna undviks enligt regeringsrätten, om man i 1 kap. 2 § delar upp punkten 2 så att en punkt avser hinder att utlämna allmän handling i den mån sekretesskyddad uppgift därigenom röjes (punkt 2) och den andra avser hinder att på annat sätt röja sekretesskyddad uppgift (punkt 3), vilken senare sekretessform i anslutning till TF:s terminologi kan inom parentes benämnas tystnadsplikt. Regeringsrätten påpekar beträffande punkterna 2 och 3 att de skall iakttas inte bara av funktionär utan också av myndighet. Ordet förbud är därför inte lämpligt att använda utan ordet hinder bör i stället väljas.

I flera remissyttranden påpekas att begreppet särskild verksamhet i punkt 2 är oklart till sin innebörd. Till dem som är kritiska hör *JK*, som bl. a. anför:

Av promemorian framgår klart, att under de valda ordalagen avses att rymmas det fall att uppgiften i fråga förekommer i en viss verksamhetsgren inom en myndighet. Sekretessen skulle då gälla redan gentemot andra grenar inom samma myndighet. Klart är också, att sekretessplikt avses kunna gälla även utanför den egna myndigheten, men det framgår inte tydligt i vilken omfattning. Formuleringen kan t. ex. uppfattas så, att särskild verksamhet också omfattar det fall att flera myndigheter driver verksamhet inom ett och samma område såsom exempelvis hälso- och sjukvården. I sådant fall skulle sekretessplikten gälla inom samtliga dessa myndigheter gentemot omvärlden medan offentlighet skulle råda dessa myndigheter emellan. Man kan här särskilt tänka på myndigheter med samma verksamhet inom skilda lokala distrikt. Språkligt är denna tolkning möjlig, men om den är avsedd är ovisst. Vidare sägs (s. 170) att, i den mån besvär över förvaltningsmyndighets beslut i visst ärende eller viss verksamhet prövas av förvaltningsdomstol i en eller flera instanser, sekretessbestämmelserna blir direkt tillämpliga hos dessa domstolar, om inte annat sägs. I så fall bör enligt min mening detsamma gälla över huvud taget vid myndighets överprövning av annan myndighets beslut. (Jag bortser härvid från de allmänna domstolarna.) Detta skulle medföra att bestämmelsen i 2 kap. 4 § 1 blir onödig. Anknytningen av förvaltningsdomstolarna till den "särskilda verksamheten" tyder i alla fall på en avsedd vid innebörd av begreppet särskild verksamhet.

På några ställen i promemorian görs beträffande innebörden av stadgandet i 1 kap. 2 § 2 vissa uttalanden som lämpligen bör behandlas i detta sammanhang.

På s. 570 sägs att sekretessbelagd handling med stöd av 1 kap. 2 § 2 kan utlämnas om dess ändamål kräver det. Vidare sägs på s. 573 att, enligt samma stadgande, "en uppgift får användas för den särskilda verksamhet vartill

uppgiften hänför sig", vilket skulle innebära att hemlig handling får lämnas ut om dess ändamål kräver det. Ytterligare uttalas på s. 588, att av 1 kap. 2 § 2 följer att en tjänsteman är oförhindrad att delge andra – inom eller utom myndigheten – sekretessbelagda uppgifter om det är nödvändigt för att han skall kunna fullgöra den verksamhet för det allmännas räkning vartill uppgiften hänför sig.

Om vad sålunda uttalats skulle anses ligga i 1 kap. 2 § 2, får uttrycket särskild verksamhet en mycket vid betydelse, som enligt min mening knappast kan utläsas av ordalagen. Det måste nämligen innebära, att hemliga uppgifter får utlämnas exempelvis till myndigheter som inte själva utövar samma särskilda verksamhet som den utlämnande myndigheten och således står utanför denna verksamhet. Man kan då också fråga sig hur en så vidsträckt tolkning av begreppet förhåller sig till alla de bestämmelser i lagen som reglerar sekretess mellan myndigheter. Under alla förhållanden bidrager inte dessa uttalanden till att klargöra var gränserna för uttrycket särskild verksamhet anses gå.

Medan vissa uttalanden i promemorian sålunda tyder på en avsedd vid omfattning av begreppet särskild verksamhet, finns å andra sidan ett uttalande, vari förespråkas att uttrycket i fråga ges en snäv tolkning. Detta gäller hälso- och sjukvården, se under 8 kap. 1 och 2 §§.

Sammanfattningsvis anser JK att uttrycket särskild verksamhet till gränser och innehåll är synnerligen vagt och obestämt. I somliga sammanhang förutsätts en vid tolkning av begreppet och i andra en snäv sådan. Enligt JK måste det betraktas som betänkligt om en för hela sekretesslagstiftningen grundläggande bestämmelse som den förevarande skulle ges en så vag och flytande formulering som här föreslås. Det skulle innebära att tjänstemännen i praktiken – i avsaknad av en klar bestämmelse och med ledning endast av vaga motivuttalanden som dessutom går i olika riktningar – ofta skulle tvingas att själva göra tolkningar av detta grundstadgande. Detta kan enligt JK:s mening inte anses stå i god överensstämmelse med TF:s och RF:s krav på noga angivande av begränsningar i rätten att taga del av allmänna handlingar och i yttrandefriheten.

Rikspolisstyrelsen anför att begreppet den särskilda verksamheten är grundläggande för tillämpningsområdet för den nya sekretessen enligt punkt 2. Eftersom begreppet har givits en skiftande innebörd i olika lagrum kan bestämmelsen icke anses fylla kravet på att sekretesslagen skall ha en så lättfattlig och bestämd innebörd som möjligt. En sådan grundläggande lagparagraf måste ges en till gränser och innehåll klar och entydig formulering. Det kan inte anses tillfredsställande att det skall ankomma på envar myndighet/tjänsteman att tolka begreppet den särskilda verksamheten från fall till fall. Med hänsyn härtill och till de problem vid tillämpningen som bestämmelsen kan medföra både mellan myndigheter och inom myndighet ifrågasätter rikspolisstyrelsen om inte denna sekretess – i stället för att utgå från enskilda verksamhetsgrenar/organisationsenheter inom en myndighet – bör som nu gäller knytas till en myndighets hela verksamhetsområde. Detta område finns begränsat och definierat i instruktion, arbetsordning etc.

Selekteringen av hemlig information inom myndigheter kan ske på samma sätt som f. n.

Bestämmelsen i punkt 2 betecknas av *kammarrätten i Göteborg* som språkligt otymplig. Den belyser svårigheten att i en organisk helhet reglera både handlingssekretess och tystnadsplikt samt tillika låta reglerna omfatta sekretessen såväl mellan myndigheter som inom myndigheter. Enligt *riksrevisionsverket* är regeln – liksom det i nuvarande tystnadspliktsregler vanliga obehörighetsrekvisitet – oskarp i konturerna. Den nya konstruktionen, som på vissa håll kommer att vålla tillämpningssvårigheter, medför krav på god insikt i gällande sekretessbestämmelser hos all personal som kommer i beröring med hemliga uppgifter. Verket fortsätter:

Genom att de centrala uppgifterna på det ekonomi-administrativa området samlats hos RRV har väsentliga fördelar uppnåtts i utvecklingsarbetet inom både redovisning och revision. RRV konstaterar att enligt förslaget informationsutbytet mellan verkets två program – som med användning av specialmotiveringens terminologi kan sägas utgöra två verksamhetsgrenar – när det gäller hemliga handlingar normalt kan antas vara tillåtet enligt reglerna i 2 kap. Det sagda synes förutsätta att en särskild prövning äger rum i det enskilda fallet.

RRV anser för egen del konsekvenserna av sekretessens nya tillämpningsområde acceptabla när det gäller personal anställd vid verket.

Också *bostadsdomstolen* anser att begränsningen av sekretessen till meddelanden utanför viss verksamhet förefaller något oskarp. För bostadsdomstolens och hyresnämndernas del kan det t. ex. bli aktuellt att i ärende enligt lagen om förvärv av hyresfastigheter m. m. delge kommun eller hyresgästförening, som inte är part i ärendet, uppgift som är sekretessbelagd enligt 10 kap. 15 § förslaget till sekretesslag i samband med att kommunen eller hyresgästföreningen ges tillfälle att yttra sig i ärendet. Ett sådant förfarande får anses ske inom ramen för bostadsdomstolens eller hyresnämndens verksamhet, även om det inte föreligger skyldighet att inhämta yttrande.

Generaltullstyrelsen anför att tullverkets huvuduppgift är att tillgodose det allmännas intressen i samband med varors in- och utförsel. De uppgifter som inhämtats under nu beskriven verksamhet är i huvudsak sekretessbelagda enligt förslagets 10 kap. 1–5 §§ och 8 §. Tullverket är för denna verksamhet av praktiska skäl organiserat i en central enhet, generaltullstyrelsen, sju regionala och ett flertal lokala enheter. De behövliga personalresurserna för verksamheten kan indelas i tre kategorier: tulltaxerings-, bevaknings- och biträdespersonal. Den verksamhet som bedrivs av nämnda personal för att fullgöra tullverkets huvuduppgift är integrerad och måste ses som en enda "särskild verksamhet" även om den är spridd över hela landet och fördelad på olika tjänster. Utan ett sådant synsätt skulle det föreslagna systemet få förödande verkningar för tullverkets verksamhet eftersom bevakningspersonalen, som mest är inriktad på fysisk kontroll av gods och transportmedel,

och tulltaxeringspersonalen, som till stor del handlägger frågor i samband med varuinförseln på basis av dokument, har ett nära samarbete över hela landet för att förelagda uppgifter skall kunna lösas på ett effektivt sätt. – Till den "särskilda verksamhet" som nyss nämnts hör enligt styrelsen givetvis även att anmäla uppdagade smugglings- och andra tullbrott till åtal (jfr s. 227). Det är emellertid att märka dels att vissa tulltjänstemän (bl. a. tullförvaltare) är förordnade att vara åklagare i enklare tullmål, dels att vissa tullmyndigheter får inleda förundersökning vad gäller smugglings- och vissa andra tullbrott oavsett brottets svårighetsgrad (jfr 13 och 24 §§ lagen om straff för varusmuggling). Även denna verksamhet bör anses vara integrerad i förenämnda "särskilda verksamhet" såvitt avser tillämpningen av 10 kap. 1–5 §§ och 8 §. Enligt nuvarande ordning kan sålunda tullverkets kontrollerande och granskande verksamhet vid misstanke om tullbrott övergå till förundersökningsverksamhet utan att verksamheten därför behöver överflyttas till någon särskild för ändamålet inrättad enhet. Vad nu sagts gäller oavsett om misstanken uppkommer vid bevakningspersonalens fysiska kontroll eller vid tulltaxeringspersonalens granskning av tulldeklarationer m. m. Uppkommer vid förundersökning som på nämnda sätt inletts av tullmyndighet misstanke om ytterligare tullbrott, bör den undersökande tullpersonalen få inhämta erforderliga uppgifter från andra tullmyndigheter utan att behöva vända sig till rätten enligt 23 kap. 14 § rättegångsbalken. En motsatt uppfattning i fråga om denna verksamhet skulle enligt styrelsens mening leda till onödig formalism, som skulle bli betungande för berörda myndigheter och allvarligt minska effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten. Jfr även vad som anförs under 2 kap. 2 § i det följande.

Konsumentverket förmodar att det knappast är möjligt att i lagtexten genom annat uttryckssätt klarare konkretisera de mångskiftande förhållanden regeln avser att täcka. Inte minst vid bedömningen av sekretessens räckvidd inom en och samma myndighet kan emellertid en så allmänt hållen bestämning föranleda tolkningsproblem. Enligt konsumentverkets mening är det därför önskvärt att det genom uttalanden i motiven närmare utvecklas och klargörs vilka överväganden som i allmänhet bör läggas till grund för gränsdragningen.

Livsmedelsverket framhåller att möjligheterna till sekretess i hälsovårdsnämndernas verksamhet inte får försvåra samarbetet mellan verket som centralt tillsynsorgan och nämnderna. Det är nämligen nödvändigt för verket att som ett led i den centrala tillsynen kunna inhämta uppgifter från de lokala myndigheterna i fråga om både enskilda tillsynsobjekt och vissa verksamhetsområden. Om 1 kap. 2 § 2 skall tolkas så att sekretess är utesluten i dylika fall, eftersom uppgiften inte "lämnats utanför den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den har inhämtats", kommer de nya sekretessreglerna inte att innebära några praktiska problem vid informationsutbytet myndigheterna emellan. Detsamma kan även sägas, om sekretess

visserligen skall anses gälla i förhållande till livsmedelsverket, men där verket med stöd av 48 § andra stycket livsmedelskungörelsen (1971:807) anlitar hälsovårdsnämnderna att biträda "vid särskild provtagning och undersökning". Sekretessbelagda uppgifter skulle i detta fall enligt de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 6 § kunna överlämnas till verket utan särskild prövning. Tillsynsverksamheten i fråga om livsmedel kan emellertid också vara av annat slag än som förutsätts i den åberopade bestämmelsen i livsmedelskungörelsen. Ett infordrande av material från hälsovårdsnämnderna skulle då kunna bedömas enligt 7 § i lagförslaget. Följden blir att nämnderna i varje särskilt fall måste pröva om uppgiften kan lämnas ut till livsmedelsverket. En sådan ordning förefaller knappast rationell och skulle i praktiken kunna tänkas onödigtvis försvåra för verket att få den önskade informationen. De anförda synpunkterna leder enligt verket till slutsatsen att informationsutbytet mellan livsmedelsverket och de övriga tillsynsmyndigheterna på regional och lokal nivå bör bedömas som information lämnad, inte utanför utan i "den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den har inhämtats". Om livsmedelsverkets bedömning är riktig, kommer bestämmelserna inte att inskränka eller försvåra det informationsutbyte mellan tillsynsorganen på olika nivåer som utgör en väsentlig del i myndigheternas verksamhet.

Kommunförbundet uttalar tveksamhet i fråga om möjligheterna att tillämpa sekretessbegreppet på olika verksamheter eller verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. En sådan uppspaltning av myndighetens funktioner i olika verksamhetsgrenar torde bereda stora svårigheter i den praktiska tillämpningen. Förbundet har full förståelse för syftet att åstadkomma ett ökat skydd mot obehörigt och menligt röjande av sekretesskyddad information såväl inom som mellan myndigheterna. Olägenheterna av den föreslagna uppdelningen i verksamhetsgrenar överväger dock klart fördelarna. I departementspromemorian har också medgivits att regeln om sekretessens begränsning till meddelanden och användning som faller utanför den särskilda verksamhet vari uppgiften har inhämtats kan förefalla oskarp i konturerna. Någon närmre konkretisering har heller inte ansetts vara möjlig. Med en så pass vidsträckt avgränsning av begreppet verksamhetsgren som gjorts i promemorian anses å andra sidan risken vara liten att en tjänsteman ådrar sig straffansvar genom att lämna eller själv använda hemliga uppgifter inom en myndighet. Ofta torde han enligt promemorian kunna hämta ledning i uppdelningen inom myndigheten på skilda organisatoriska enheter. Förbundet känner sig inte övertygat om hållbarheten av de anförda synpunkterna. Såsom man också framhållit i departementspromemorian underlättas visserligen tillämpningen genom reglerna i 2 kap. 7 och 9 §§ om meddelanden eller användning av uppgifter inom en myndighet, vilket torde få till följd att röjande inom en myndighet av uppgift som är hemlig till skydd för ett allmänt intresse endast sällan kan anses utgöra ett sekretessbrott. Även

om detta i och för sig kan vara riktigt, förminskas emellertid enligt förbundet också i motsvarande mån värdet av att i detta sammanhang använda sig av begreppet verksamhet och verksamhetsgren för avgränsning av sekretesskyddet.

Då det gäller områden där sekretessen vilar på en förtroendegrund såsom inom sjukvården och den kurativa socialvården, vid olika sorters rådgivning såsom familjerådgivning etc., kan det enligt *JO* ifrågasättas om det inte f. n. förhåller sig så att sekretessen drar upp gränserna för verksamheten och inte tvärtom. Den enskilde har lämnat uppgifterna frivilligt och kan med nu gällande tystnadspliktsbestämmelser anses så till vida förfoga över uppgifternas användning att myndigheten i princip inte kan utnyttja uppgifterna utan den enskildes samtycke, när inte särskilda författningsföreskrifter föranleder till annat. Att döma av motivuttalande i promemorian skulle förslaget på denna punkt medföra en ändring: det blir verksamheten som reglerar sekretessen. Detta inger enligt JO vissa farhågor. JO konstaterar dock att det av uttalanden på olika ställen i specialmotiven framgår att man inte tänkt sig att den i 1 kap. 2 § 2 uttalade principen skall vinna tillämpning fullt ut. Sålunda förutsätts begränsningar i uppgiftslämnandet även "inom den egna verksamheten" då man kommer in på områden med absolut förtroendesekretess såsom familjerådgivning och frivillig sjukvård och även då det är fråga om sekretess inom kriminalvården (jfr s. 364, 410–411 och 468). Enligt JO:s mening föreligger likväl risk för att stadgandet i 1 kap. 2 § 2 kommer att av myndigheterna tas till intäkt för att använda sekretesskyddade uppgifter på ett mer extensivt sätt än lagstiftaren avsett i det att myndigheterna kommer att hävda att uppgifterna endast används i myndighetens egen verksamhet.

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § 2 har enligt *riksskatteverkets* mening en mycket central funktion i lagförslaget. Genom den förs vissa fall där ett informationsutbyte mellan tjänstemän behörigen måste få ske helt utanför sekretessreglernas område. Det blir därför för sekretessbestämmelsernas närmare innehåll av avgörande betydelse hur denna bestämmelse tolkas. Tolkas regeln extensivt, blir området där en närmare reglering av sekretessen myndigheter emellan behövs mindre, medan detta område vid en restriktiv tolkning av begreppet verksamhetsgren blir större. Riksskatteverket fortsätter:

RSV utgår från att behöriga tjänstemän hos de fyra skatteorganen – taxeringsnämnd, lokal skattemyndighet, länsstyrelsens skatteavdelning, RSV – skall kunna anses utföra arbete i en och samma verksamhetsgren när det gäller ärenden om inkomst- och förmögenhetstaxering.

Lokal skattemyndighet, uppbördsenhet hos länsstyrelse och riksförsäkringsverket samverkar i fråga om arbetet med att bestämma pensionsgrundande inkomst och arbetsgivaravgift. Kontrollen av skatter och avgifter kan vidare väntas bli alltmer integrerad med bl. a. gemensamma avstämningsrutiner för inkomst- och mervärdeskatt resp. för källskatt och arbetsgivaravgifter.

Vad betyder detta i fråga om begreppet verksamhetsgren? Kan ärenden om både direkt och indirekt skatt falla under samma verksamhetsgren? Vad gäller i fråga om källskatt i förhållande till arbetsgivaravgifter?

Vad bör anses gälla på den indirekta beskattningens område där bl. a. RSV, länsstyrelser och tullmyndigheter samt jordbruksnämnden har centrala funktioner och delvis intimt måste samarbeta?

RSV anser vidare att kronofogdemyndigheternas ställning i sammanhanget är betydelsefull. Är deras arbete med indrivning av skatter och avgifter att betrakta så att det faller under den verksamhet som utförs av de olika beskattnings- och avgiftsansvariga myndigheterna? I promemorian (s. 227) anges att det många gånger måste ligga i en myndighets intresse att misstanke om brott blir utredd. RSV anser att intresset av indrivning av det allmännas fordringar bör ses på samma sätt. Detta medför att kronofogdemyndighetens och den skatte- eller avgiftsansvariga myndighetens arbete måste anses falla inom en och samma verksamhetsgren.

Tillämpningen av begreppet "verksamhetsgren" enligt definitionen i 1 kap. 2 § 2 kan emellertid – på motsvarande sätt som exemplifierats i det föregående angående samarbetet myndigheter emellan – vålla svårigheter för myndighet som inom sig har olikartade arbetsuppgifter. Ett exempel på detta erbjuder de lokala skattemyndigheterna. Dessa har utom arbetsuppgifter på taxerings- och uppbördsområdet bl. a. att verkställa mantalsskrivning. De lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg är dessutom kyrkobokföringsmyndighet och beslutar i stället för pastorsämbetena om flyttningar m. m. Ett samband mellan folkbokföring och beskattning finns genom 66 § kommunalskattelagen (1928:370). Fråga har i praktiken ställts om tjänstemän som hos lokal skattemyndighet handhar mantalsskrivningen och beträffande Stockholm och Göteborg även kyrkobokföringen skall äga full tillgång till deklarationer och andra handlingar i skatteärenden som kan ge vägledning för bestämmande av rätt mantalsskrivnings- och kyrkobokföringsort. RSV anser för sin del att denna fråga bör besvaras jakande.

Först sedan uttrycket "verksamhetsgren" närmare klarlagts kan behovet av den följdlagstiftning som fordras för den närmare regleringen av utbytet myndigheter emellan bedömas. Ställningstagandet till begreppet "verksamhetsgren" blir därför av avgörande betydelse för det fortsatta arbetet.

Stadsjuristen i Stockholms kommun konstaterar att begreppet "särskild verksamhet" skall motsvara "verksamhetsgren" när det gäller förhållandena inom en myndighet (promemorian s. 229). Stadsjuristen antar att begreppsbildningen kommer att förorsaka åtskilliga problem i praktiken och ställer följande frågor: Är t. ex. personaladministration som helhet att se som en särskild verksamhet inom vilken man kan kommunicera erforderliga uppgifter utan hinder av där gällande sekretess? Eller skall personalsocial verksamhet anses utgöra en särskild verksamhet, skild från personaladministrationen i övrigt? Skall kanske även den personalsociala verksamheten atomiseras i olika särskilda verksamheter? Blir personalsocial verksamhet som bedrivs av en kommuns olika fackförvaltningar att anse som olika särskilda verksamheter i förhållande till den centrala personalsociala verksamhet som beträffande alla anställda bedrivs under kommunens personalnämnd? Stadsjuristen påpekar vidare att paragrafens tillämpning förutsätter

ganska långtgående förmåga till personlighetsklyvning i det särskilt i mindre kommuner inte ovanliga fallet att en tjänsteman handlägger olika särskilda verksamheter som har beröring med varandra.

Arbetarskyddsstyrelsen påpekar att det är oklart hur varje särskild verksamhet skall avgränsas inom arbetarskyddsverket. En snäv tolkning skulle kunna innebära t. ex. att en uppgift som inhämtats för att ingå i informationssystemet för arbetsskador inte skulle få lämnas ut till tillsynsavdelningen eller yrkesinspektionen för att användas i tillsynsarbetet. Uppgifter, som inhämtats vid inspektioner, skulle inte heller få användas i t. ex. forskning och utvecklingsarbete för nya mätmetoder för luftföroreningar. En sådan situation är inte acceptabel utan styrelsen anser att det bör vara möjligt att ge begreppet en vidare tolkning. En sådan skulle kunna ta hänsyn till att all verksamhet ytterst är avsedd att gagna arbetarskyddet och arbetsmiljöarbetet. Man har vid den organisatoriska uppbyggnaden av arbetarskyddsmyndigheterna samlat de olika verksamhetsgrenarna i syfte att bättre kunna utnyttja tillgänglig information. Huvudsyftet med en sammanslagning av dåvarande arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmedicinska institutet, som skedde år 1972, var just att forskning och tillsyn skulle komma att stöda varandra bättre när de fanns inom samma myndighet. Styrelsen anser att det inom det fortsatta lagstiftningsarbetet bör klargöras om en sådan tolkning är möjlig och om den i så fall kan tillämpas även på förhållandet mellan styrelsen och yrkesinspektionen samt mellan styrelsen och den kommunala tillsynen.

Statens personalnämnd anser att personalkonsulents verksamhet bör vara en särskild verksamhet för att sekretessen skall gälla mot andra befattningshavare som i viss mån handlägger personalsociala frågor, t. ex. en personalchef.

Kammarrätten i Göteborg är kritisk mot att ordet i n h ä m t a t s används i punkt 2 och i samma betydelse på andra ställen i lagen. Uttrycket kan enligt kammarrätten uppfattas så att det förutsätter ett aktivt agerande från myndigheten. Om uppgiften utan anmaning tillställts myndigheten från en enskild eller från annan myndighet, kan man knappast tala om att uppgiften "inhämtats". Enligt kammarrättens mening vore exempelvis "influtit" ett lämpligare uttryck. Också *JK* behandlar denna fråga. JK konstaterar att promemorieförslaget innebär att uppgifter som i verksamheten deltagande funktionär har kännedom om inte omfattas av hans tystnadsplikt, om kunskapen härrör från privat källa eller från tidigare anställning där tystnadsplikt inte rådde beträffande uppgiften i fråga (promemorian s. 230). Även om denna slutledning e contrario kan dras av ordalagen i 1 kap. 2 §, finns det enligt JK anledning att överväga det lämpliga i den intagna ståndpunkten. Å ena sidan kan hävdas att, om en tjänsteman har kännedom om en uppgift, som är sekretessbelagd i hans aktuella verksamhet, det inte bör spela någon roll hur eller under vilka omständigheter han fått denna

kännedom. För en sådan uppfattning synes inte minst praktiska skäl tala. Å andra sidan kan hävdas att detta är ägnat att leda till alltför omfattande sekretess.

Med den tolkning som ges åt begreppet särskild verksamhet har det, konstaterar *Svea hovrätt*, i promemorian inte ansetts nödvändigt att föreskriva sekundär tystnadsplikt för den som under verksamhet inom samma myndighet får del av hemlig uppgift. Att sekretess gäller för all personal vars arbetsuppgifter för dem i kontakt med verksamheten eller ärendet kan emellertid enligt hovrättens mening inte vara tillräckligt för att garantera sekretessen. Redan det förhållandet att en myndighets arkiv innehåller akter från flera eller kanske samtliga verksamhetsområden kan leda till att flertalet anställda praktiskt sett har tillgång till alla handlingar i arkivet. Med den öppenhet som rimligen bör råda mellan de anställda på en arbetsplats finns det inte heller utrymme för något överdrivet hemlighållande av uppgifter. Redan en normal försiktighet vad beträffar hemlig uppgift kan ibland upplevas som onaturlig i sammanhanget. En tjänsteman som arbetar med sekretessbelagda uppgifter skall inte behöva låsa in handlingarna varje gång han lämnar sitt ämbetsrum av risk för att någon "obehörig" kollega skall råka få syn på uppgifterna. Även i många andra situationer är det uppenbart att sekretessen inte kan upprätthållas inom samma arbetsplats. Det är otillfredsställande att tänka sig att anställda, som av misstag eller av nyfikenhet får del av sekretessbelagda uppgifter på sitt arbete, inte skulle ha tystnadsplikt rörande uppgifterna. För hovrätten framstår det som verklighetsfrämmmande att det inte skulle behövas en föreskrift om sekundär tystnadsplikt för uppgifter som inhämtats under verksamhet inom samma myndighet. Behovet härav kan inte anses tillgodosett genom 1 kap. 3 §. En regel bör lämpligen upptas i en särskild paragraf i 1 kap.

Liknande tankegångar ligger bakom ett par andra yttranden. *Kommunfullmäktige i Nynäshamns kommun* anser sålunda att det är viktigt att all personal som kan tänkas komma i beröring med sekretessbelagda uppgifter, exempelvis personal som ombesörjer mångfaldigande eller distribution av sekretessbelagda handlingar, omfattas av sekretessbestämmelsen i 1 kap. 2 §, även om personalen i fråga inte är administrativt knuten till organ som ombesörjer sekretessreglerad verksamhet. *Kommunstyrelsen i Södertälje kommun* önskar att det till specialmotiveringen fogas att sekretessbelagda uppgifter också bör kunna lämnas till administrativ och juridisk expertis inom samma myndighet eller centralt inom en kommun, även om denna expertis inte är direkt berörd av verksamheten, i de fall syftet med delgivningen är att få en bedömning av om uppgifterna t. ex. är sekretessbelagda eller inte.

Riksrevisionsverket framhåller att verket numera anlitar konsulter i betydande utsträckning. I verkets budget för innevarande år uppgår det beräknade förhållandet mellan kostnaden för konsulter och anställd personal

till approximativt 1:6. Konsultmedel får inte tas i anspråk för anställning av personal. Det innebär alltså att statsmakterna anser att konsulter i stor utsträckning skall användas inom den löpande verksamheten. Konsulter får normalt ta del av samma uppgifter som verkets anställda, vilket i regel är nödvändigt för att konsulterna skall kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Verket förutsätter att konsulter och andra utomstående experter anses ingå i den bedrivna verksamheten och kan erhålla erforderlig information utan hinder av förbudet enligt 1 kap. 2 § 2. Under förutsättning att det klarläggs att sistnämnda bestämmelse också träffar arbetstagare hos juridiska och fysiska personer som är personligen bundna till uppdrag hos riksrevisionsverket, har verket inga erinringar mot att tystnadspliktsbestämmelsen i 29 § verkets instruktion upphävs.

3 §

Datainspektionen konstaterar att förslaget i fråga om myndighetsbegreppet bygger på RF:s terminologi (promemorian s. 231). De utvidgningar som följer av 1 kap. 4 § är enligt inspektionen obetydliga. Som framhölls i OSK:s slutbetänkande krävs en särskild utredning rörande frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipens räckvidd.

Stadsjuristen i Stockholms kommun erinrar om att begreppet myndighet inte är närmare definierat i det nya 2 kap. i TF som träder i kraft den 1 januari 1978. Myndighetsbegreppet i TF återgår på samma begrepp i RF, varmed enligt motiven förstås bl. a. varje organ som ingår i den offentligrättsliga kommunala organisationen. I departementspromemorian anses sekretesslagens tillämpningsområde böra sammanfalla med TF:s. Häremot har stadsjuristen intet att erinra. En beklaglig följd av detta är emellertid att myndighetsbegreppet även i sekretesslagförslaget blir odefinierat. Även om det s. a. s. utåt – i förhållande till allmänheten och enskilda rättssubjekt – utan några närmare definitioner merendels kan avgöras vad som är myndighet, möter det dock ofta betydande problem att inom den offentliga förvaltningen avgöra om ett visst organ i förhållande till andra organ eller förvaltningsenheter är att anse som "myndighet". Visserligen torde bestämmelsen i 1 kap. 2 § 2 om förbud att röja och utnyttja hemlig uppgift utanför den "särskilda verksamhet" vari den inhämtats, sannolikt många gånger leda till att man inte behöver avgöra huruvida förvaltningsenhet som begär uppgift från annan förvaltningsenhet är att anse som annan myndighet. I de fall det kan konstateras att den andra förvaltningsenheten bedriver annan "särskild verksamhet" gäller sekretessen nämligen ändå, och i de fall det är fråga om samma verksamhet, finns inget hinder mot att uppgiften röjs. Eftersom sekretessen som huvudregel inte avses "fortplantas" mellan myndigheterna och då förslaget innehåller utförliga regler om när uppgift får lämnas från myndighet till annan, blir det emellertid i högre grad än f. n. nödvändigt att kunna avgöra om en viss

förvaltningsenhet är att anse som en särskild myndighet. Också tillämpningen av de olika förfarandereglerna rörande utlämnande av uppgift och hemligstämpling förutsätter sådana avgränsningar. Stadsjuristen anser det därför önskvärt att den blivande sekretesslagen innehåller någon form av myndighetsdefinition. Stadsjuristen framhåller också, att många svårigheter som användningen av myndighetsbegreppet kommer att ge upphov till, t. ex. vid tillämpningen av förslagets bestämmelser om utlämnande av uppgifter myndigheterna emellan, undviks, om man i högre grad än som är fallet i promemorieförslaget primärt knyter sekretessen till själva uppgiften i stället för till visst ärende eller viss verksamhet (jfr vid 10 kap. 15 §).

Första, andra och tredje fondstyrelserna för allmänna pensionsfonden behandlar fondstyrelsernas konstitutionella ställning och konstaterar att lagförslaget såsom det utformats utgår från föreställningen att fondstyrelserna är statliga myndigheter. Styrelserna fortsätter:

Enligt 19 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skall avgift till försäkringen för tilläggspension ingå till en särskild fond, allmänna pensionsfonden. Allmänna pensionsfonden förvaltas på sätt regeringen med riksdagen förordnar. Sådana föreskrifter har meddelats i reglementet angående allmänna pensionsfondens förvaltning.

Enligt reglementet ankommer förvaltningen av allmänna pensionsfonden på fondstyrelserna. Fondstyrelserna skall förvalta allmänna pensionsfonden på sådant sätt att den blir till största möjliga gagn för försäkringen för tilläggspension.

Till grund för reglementet ligger en promemoria (SOU 1958:4) med förslag till förvaltning, framlagd av 1957 års pensionskommitté. Kommitténs förslag behandlades först i en principproposition (1958:55) och därefter slutligt i prop. 1959:100. Pensionskommittén underströk i sitt förslag att allmänna pensionsfonden bör ha en fri och självständig ställning, och att fonden icke skall utgöra någon del av statens förmögenhet. Departementschefen anslöt sig till de allmänna synpunkter på fondförvaltningen som kommittén hade anlagt. Riksdagen biträdde denna uppfattning. – Allmänna pensionsfonden och dess fondstyrelser har mot den nu angivna bakgrunden konstitutionellt eller statsrättsligt inte bedömts vara statlig myndighet.

Härutöver vill fondstyrelserna nämna att den nu redovisade frågan prövades av rättschefen i statsrådsberedningen år 1976.

Mot den angivna bakgrunden föreslår fondstyrelserna att de berörda stadgandena i lagförslaget (myndighets affärsverksamhet och motsvarande), kompletteras med en föreskrift att motsvarande bestämmelser skall gälla allmänna pensionsfonden.

Några remissinstanser uppehåller sig vid beskrivningen av den personkrets som är underkastad sekretessbestämmelserna. Om dess förslag beträffande 1 kap. 1 och 2 §§ beaktas, bör enligt *regeringsrätten* i förevarande paragraf stadgas att hinder enligt 2 § 2 och 3 gäller för myndighet samt för person tillhörande en angiven personkrets. Den föreslagna personkretsen kan jämföras med den i 20 kap. 2 § BrB för mutbrott bestämda personkretsen, som består av envar som är arbetstagare hos staten

eller kommun och vidare av ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan myndighet som hör till staten eller till kommun, den som utövar uppdrag som är reglerat i författning och krigsman eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt. Jämförelsen utfaller så att personkretsen i 20 kap. 2 § BrB ter sig mycket skarpare avgränsad än den nu föreslagna personkretsen, som inte synes tillräckligt precis. Regeringsrätten delar den i motiven uttalade uppfattningen om hur gränsen bör dras men anser att principen bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Vid utformningen torde också böra beaktas de ställningstaganden som gjorts i fråga om arbetstagarbegreppet m. m. vid arbetsrättsreformen.

Landstingsförbundet påpekar att betänkandet (Ds A 1977:4) Fackliga förtroendemän, möten på betald arbetstid och arbetslivsforskning innehåller bl. a. en tystnadspliktsregel som innebär att tystnadsplikten för facklig förtroendeman, sakkunnig eller forskare – i den mån vederbörande inte omfattas av lagen om offentlig anställning – skall kunna bestämmas genom förhandlingar mellan arbetsgivaren och vederbörandes fackliga organisation. Tillämpad inom sjukvården kan denna bestämmelse uppfattas så att vissa fackliga företrädare skulle kunna bli underkastade mildare sekretessregler än andra vid exempelvis verksamhet på sjukhus och till äventyrs nära kontakt med patienters förhållanden. Förbundet förutsätter att sekretesslagens bestämmelser blir tvingande också i detta hänseende men har velat fästa uppmärksamheten på att de båda betänkandena i denna del gått åt olika håll.

Kommunfullmäktige i Nynäshamns kommun har uppfattat beskrivningen av den sekretessbundna personkretsen i paragrafen så att uttrycket "person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndighet ... deltager eller har deltagit i myndighets verksamhet" omfattar all kommunal personal som över huvud taget kan komma i kontakt med handlingar eller uppgifter av ifrågavarande slag. Är denna fullmäktiges uppfattning riktig, är det förhållandet att tystnadsplikt regleras exklusivt genom lag alltigenom positivt.

Enligt *skolöverstyrelsen* innebär bestämmelsen för skolväsendets del att främst de statsunderstödda privatskolorna samt vissa folkhögskolor och särskolor med enskild huvudman inte skulle omfattas av de föreslagna bestämmelserna. En sådan begränsning finner skolöverstyrelsen mindre lämplig. Verksamheten vid ifrågavarande skolor följer i stort sett samma regelsystem som gäller för motsvarande skolor med offentligrättslig status. Personalen är underkastad statlig lönereglering och samma bestämmelser och avtal gäller som vid dessa andra skolor. Skolöverstyrelsen finner det därför konsekvent att de föreslagna sekretessbestämmelserna också kommer att gälla ifrågavarande skolor. Författningstekniskt synes detta enklast kunna tillgodoses genom att i 1 kap. 4 § ifrågavarande skolor jämställs med myndighet. Även *TCO* beklagar att det inte bedömts möjligt att föra in privatskolorna under sekretesslagen och därmed få en mer enhetlig reglering av sekretessen inom barn- och ungdomsundervisningen. TCO erinrar om att

TK på sin tid föreslog att med myndighet skulle jämställas annat "allmänt organ" och att enligt motivuttalande exempelvis privatskolor som står under skolöverstyrelsens tillsyn och drivs huvudsakligen med statliga medel skulle räknas som allmänna organ.

Skolöverstyrelsen pekar vidare på att förevarande bestämmelse skall gälla för personer som på grund av uppdrag hos myndighet deltar i myndighets verksamhet. Det innebär att elevrepresentanter t. ex. i samarbetsnämnd kommer att omfattas av lagens bestämmelser. Det bör också uppmärksammas att bestämmelserna kommer att bli aktuella för föräldrar och elever, som kommer att ingå i organ i den blivande SIA-skolan, exempelvis den föreslagna skolnämnden. Skolöverstyrelsen pekar särskilt på de problem detta kan medföra i fall, då elev inte uppnått straffmyndig ålder.

För socialvårdens vidkommande förutsätter *socialstyrelsen* att dess vetenskapliga råd omfattas av bestämmelsen. Socialstyrelsen finner det betänkligt att erkända vårdanstalter för alkoholmissbrukare kommer att falla utanför sekretesslagen (promemorian s. 233). Om lagen inte gäller för dem, måste i vart fall frågan om tystnadsplikt regleras i någon form av avtal. Socialstyrelsen konstaterar att bestämmelsen omfattar personer, som har ställts sig till socialvårdens förfogande med s. k. kontrakterade familjehem (promemorian s. 236). Socialstyrelsen finner det önskvärt att samtliga av socialvården anlitade familjehem liksom t. ex. stödfamiljer omfattas av bestämmelsen med hänsyn till att det är nödvändigt att delge dessa sekretessskyddade uppgifter för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Luftfartsverket erinrar om att flyghaveri eller tillbud enligt luftfartslagen skall utredas av undersökningskommission. Sådana kommissioner tillsätts i regel av luftfartsverket. De är i sitt arbete självständiga i förhållande till verket och avger rapport över undersökningsresultat till verket. Ledamot av sådan kommission kan vara en i privat tjänst – t. ex. i ett flygföretag – anställd person. Verkets uppdragsavtal ingås med vederbörande själv, varför han blir bunden av bestämmelsen i 1 kap. 3 §. Emellertid anlitar en undersökningskommission ibland utomstående för utredningar där specialkunskaper erfordras. I dessa fall ingås uppdragsavtalet med vederbörandes arbetsgivare. Det är väsentligt att även en sådan expert förs in under den kategori uppdragstagare i 1 kap. 3 § som omfattas av handlingssekretess och tystnadsplikt. Eventuell tillkomst av en statens haverikommission enligt föreliggande utredningsmaterial kan komma att påverka utformningen av dessa regler.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen bör enligt *riksrevisionsverket* klargöras ytterligare, särskilt vad avser uppdragstagare (konsulter), jfr under 1 kap. 2 §. Enligt specialmotiveringen (s. 235) skall endast sådana uppdragstagare som är fysiska personer i sekretesshänseende jämställas med arbetstagare hos myndighet. Å andra sidan sägs (s. 236) att, om myndighet

träffat avtal med enskild, det i undantagsfall kan te sig naturligt att arbetstagare hos motparten får lyda under bestämmelse i sekretesslagen. Vad som åsyftas är fall då arbetstagaren ställts till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv. Enligt riksrevisionsverket är framställningen oklar, vilket torde bottna i förhållandet, att enligt nuvarande principer straff inte kan utkrävas av juridiska personer utan bara av personer inom företaget. Verket fortsätter:

RRV vill i detta sammanhang framhålla att flertalet kvalificerade konsulter inom området för tjänster såsom redovisning, revision, rationalisering, verksamhetsplanering o. d. är anställda hos juridiska personer med vilka kontrakt tecknas. Så är exempelvis numera oftast fallet beträffande auktoriserade revisorer, sedan möjlighet öppnats för dessa att bedriva verksamheten i aktiebolagets form. Även om motparten i kontraktsförhållandet är juridisk person, är de tjänster som avses personligt präglade. En förutsättning för erhållande av sådana uppdrag som här avses är därför ofta, att viss person ställs till förfogande för uppdragets utförande. Detta kommer till uttryck genom att namnet på medarbetare hos konsulten som avses sysselsättas med uppdraget anges i kontraktet. Utbyte av ifrågavarande personal får ske först efter särskild överenskommelse. Vidare erinras om gällande tystnadsplikt enligt RRV:s instruktion för den som är eller varit verksam hos verket och om påföljden enligt 20 kap. 3 § BrB. Konsulten förbinder sig att göra de medarbetare som sysselsätts med uppdraget uppmärksam härpå.

Användningen av konsulter som är arbetstagare hos juridiska personer ökar i statsförvaltningen. Det avtalsreglerade skadeståndet är som sanktion inte jämförbart med påföljd enligt BrB. Osäkerhet rörande ansvarsregleringen för konsulter kommer att minska deras användbarhet för offentliga uppdrag och föranleda särskilda problem för myndigheter som i likhet med RRV måste anlita deras tjänster. För RRV:s del har frågan särskild betydelse vid revision av affärsverken.

RRV anser sammanfattningsvis att det är naturligt att arbetstagare både hos juridiska och fysiska personer under förhållanden likartade dem som tidigare angetts får lyda under sekretesslagens bestämmelser. Möjlighet härtill öppnas genom att i uppräkningen i förvarande paragraf också ingår den som "på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet". I specialmotiveringen bör dock klart anges att förbud enligt 2 § 2 också träffar anställda hos juridiska och fysiska personer som personligen är bundna till uppdraget genom kontrakt mellan uppdragsgivare och arbetsgivare. Alternativt föreslår RRV en komplettering av texten i 3 §.

Även *stadsjuristen i Stockholms kommun* noterar att den i motiven gjorda uppräkningen av personer som enligt 3 § omfattas av sekretessplikt upptar "konsulter av skilda slag". Härigenom tillgodoses ett inom kommunerna ofta föreliggande behov. Stadsjuristen förutsätter att här även avses konsulter som tillfälligt anlitas vid entreprenadupphandlingar och i samband med affärsverksamhet.

Riksförsäkringsverket, som förklarar sig inte ha något att invända mot

förslagets begränsning av den personkrets som skall omfattas av den nya sekretesslagen, anser att det behövs en kompletterande lagstiftning om tystnadsplikt för andra personkategorier i eller vid sidan av denna lag. Som exempel nämner verket lokalvårdare, vaktmästare och hantverkare m. fl. som utför arbete i verkets och kassornas lokaler utan att delta i dess egentliga verksamhet. En mellanställning intar praktikanter som för sin utbildning (t. ex. socionomstuderande) eller för fullgörande av obligatorisk praktik inom grund- och gymnasieskolan deltar i myndighetens arbete. Riksförsäkringsverket föreslår därför att efter 3 § intas en ny paragraf, som medför tystnadsplikt om vad som erfarits om enskilds personliga förhållanden för de personer som utan att delta i den egentliga verksamheten biträder myndigheten i dess arbete. Paragrafen bör ges sådan utformning att den jämväl kan åberopas i sådana civilrättsliga relationer, som avses i specialmotiveringen (s. 236), samt att den blir straffsanktionerad med stöd av BrB.

Angående denna fråga hänvisas också till sammanställningen under 1 kap. 2 § och 20 kap. 3 § BrB (JK:s yttrande).

JK diskuterar bl. a. de problem som uppkommer för tjänsteman som blir underkastad dubbla tystnadsplikter och anför:

I promemorian uttalas såsom självklart, att en tjänsteman skall bevara sin tystnad också sedan han övergått till annan verksamhet för det allmänna eller helt lämnat det allmännas tjänst (s. 124). Denna ståndpunkt stämmer med orden i 1 kap. 3 §. --- "eller har deltagit" ---. En annan sak är, sägs det vidare, att tjänstemannen i sin nya verksamhet, där sekretessregeln i fråga antages inte gälla, på nytt kan tänkas få del av de uppgifter om vilka han hade en tystnadsplikt som härrörde från den föregående anställningen. Han skulle enligt promemorian i så fall vara löst från sin tystnadsplikt. Denna uppfattning är uppenbarligen icke förenlig med nyssnämnda ord i 1 kap. 3 §. Tystnadsplikten består enligt detta lagrum också i detta fall efter övergång till annan anställning. Jag kan inte heller finna motiverat att i fråga om tystnadsplikten göra skillnad mellan de båda föregående fallen å ena sidan och det sistnämnda fallet å den andra sidan. Bl. a. kommer det ju i praktiken ofta att bli omöjligt att bevisa i vilken verksamhet uppgiften blivit bekant för tjänstemannen.

Bortsett från bestämmelsen i 1 kap. 5 § tredje stycket 1 lämnar lagförslaget öppet vad som skall gälla om en tjänsteman har dubbla tystnadsplikter av olika valörer beträffande samma uppgift, en situation som mycket väl kan tänkas förekomma inom t. ex. vårdområdet. Naturligast anser jag vara att en starkare sekretessplikt tager över en svagare. Det nu sagda belyser vad som ovan (anm.: under 1 kap. 2 §) sagts om konsekvenserna av sekretessens generella – dvs. både handlingssekretessens och tystnadspliktens – bindning vid i första hand verksamhetens art, ärendetyp resp. myndighet. Det är givet att hithörande frågor måste lösas genom klara regler i lagtexten.

I promemorian uppställs också frågan vad som skall gälla om information som är hemlig i ett ärende genom handling eller på annat sätt överförs till annan myndighet för att användas i ärende där sekretess inte är föreskriven. Härmed jämställs det fall att hemliga uppgifter lösgörs från den särskilda verksamhet eller från den myndighet till vilken sekretessen är knuten och

tages i anspråk i annan verksamhet för det allmänna resp. hos annan myndighet (s. 125). Frågan besvaras så, att sekretessen inte följer handlingen eller den muntliga informationen utanför det primära sekretessområdet, om inte en kompletterande regel härom kan åberopas. Detta svar följer, sägs det vidare, av det i lagförslaget beträffande de olika sekretessreglernas räckvidd genomgående använda uttrycket att sekretess gäller uppgifter i viss verksamhet eller i viss typ av ärenden etc. Jag ansluter mig till denna ståndpunkt, dock med den reservationen att uttrycket, på grund av de i föregående stycke citerade orden i 1 kap. 3 § ("eller har deltagit"), inte kan innebära upphävande av eller begränsning i en för en tjänsteman i tidigare anställning eller verksamhet inträdd tystnadsplikt.

4 §

JK tar upp förhållandet mellan den föreslagna bestämmelsen och TF och anför:

Offentlighetsprincipen är enligt 2 kap. TF i dess lydelse fr. o. m. 1 januari 1978 tillämplig på myndigheter. Med myndighet likställs (2 kap. 5 §) riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling. Kapitlet upptager ingen definition av begreppet myndighet.

Under förarbetena till ändringarna i 2 kap. TF diskuterades hur man närmare skulle ange tillämpningsområdet. Departementschefen fann övervägande skäl tala för att myndighetsbegreppet, till skillnad mot vad som nu gäller, inte närmare definierades i kapitlet, när det gäller frågan vilken krets av organ offentlighetsprincipen över huvud taget är tillämplig på (prop. 1975/76:160 s. 134–135). Samtidigt uttalade departementschefen att principens nuvarande tillämpningsområde inte fick begränsas. Detta skapade problem. En bestämning av området utifrån begreppet myndighet skulle nämligen inte komma att omfatta enstaka organ, på vilka principen i dag äger tillämpning. Hit hörde notarius publicus och, såvitt gällde den obligatoriska bilbesiktningen, AB Svensk Bilprovning, vilka båda organ inte är myndigheter i RF:s mening. För att komma till rätta med problemet förordade departementschefen att frågan om principens tillämpning utanför myndighetsområdet reglerades i annan författning än TF, t. ex. i en ny sekretesslag. Däremot fann departementschefen onödigt att i TF uttryckligen erinra om denna möjlighet.

Under åberopande av vad departementschefen enligt ovan anfört i propositionen 1975/76:160 upptager förslaget i ett andra stycke i 1 kap. 4 § en bestämmelse om att vad som föreskrivs i TF om rätt att taga del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar skall gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt angår verksamhet för obligatorisk besiktning av fordon, AB Svensk Bilprovning. Härefter följer en bestämmelse att dessa organ skall jämställas med myndighet även vid tillämpningen av den föreslagna sekretesslagen. Denna konstruktion ger enligt min mening anledning till vissa frågor.

Sekretess, som avses i 2 kap. 2 § TF utgör undantag från den i samma grundlag fastslagna principen om handlingsoffentlighet och förutsätter alltså att denna princip gäller. Det föreligger sålunda ett oskiljaktigt samband mellan offentlighet och sekretess i allmän verksamhet, varvid den i TF reglerade offentligheten är det primära. Innebörden av det föreslagna stadgandet i 1 kap. 4 § är nu, att i sekretesslagen upptages en regel som,

genom utvidgning av begreppet allmän handling, utsträcker den i 2 kap. TF reglerade offentlighetsprincipens tillämpningsområde utöver den ram, som uppdragits i denna grundlag, med de inskränkningar som följer av den föreslagna sekretesslagen.

En av de frågor som kan ställas är om det, utan bemyndigande i grundlag, är möjligt att på detta sätt genom vanlig lag utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen och därmed för grundlagen. I denna fråga kan å ena sidan hävdas att detta ej bör möta hinder; följden blir bara att offentlighetsprincipens tillämpningsområde delvis skyddas genom grundlag, delvis endast genom vanlig lag. Å andra sidan kan göras gällande att offentlighetsprincipens tillämpningsområde exklusivt bestäms i TF. En sådan tolkning är inte förenlig med departementschefens förut återgivna uttalanden i prop. 1975/76:160. Som ett stöd för tolkningen skulle emellertid kunna åberopas att offentlighetsprincipens begränsning till myndigheter också utgör ett skydd för den enskilde eftersom därigenom fastslås att handlingar hos enskilda inte är tillgängliga för envar. Med en sådan utgångspunkt möter det stora betänkligheter att tillåta utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde genom vanlig lag.

I det nyss förda resonemanget har jag utgått från att begreppet myndighet i TF – i dess från den 1 januari 1978 gällande lydelse – inte innefattar organ av typen AB Svensk Bilprovning. Departementschefen har visserligen utgått från att så inte är fallet men frågan torde i sista hand få lösas domstolsvägen. Det intressanta är enligt min mening att det finns andra organ av liknande typ som AB Svensk Bilprovning – t. ex. AB Svensk anläggningsprovning – som ej upptagits i den nu föreslagna regeln men som med samma fog kunde ha hänförts under begreppet myndighet i nuvarande TF. Om sistnämnda påstående är riktigt innebär promemorieförslaget en direkt inskränkning i offentlighetsprincipens tillämpningsområde.

Om den nya lydelsen av 2 kap. TF tillåter att tillämpningsområdet bedöms på samma sätt som förut, är den föreslagna regeln i 1 kap. 4 § andra stycket utan betydelse. Skulle en sådan tolkning inte vara möjlig, kan regeln bidraga till att – i enlighet med departementschefens uttalade avsikt – bevara det gällande rättstillståndet. Den förändringen inträder dock att skyddet inte blir grundlagsfäst. Är däremot en utvidgning av tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen över huvud taget inte möjlig annat än genom grundlag eller med stöd av grundlag, är förslaget ej möjligt att genomföra.

I några remissyttranden efterlyses en enhetlig reglering av offentlighets- och sekretessreglerna vid samtliga riksprovplatser. Enligt *arbetarskyddsstyrelsen* är det svårt att förstå varför reglerna om offentlighet och sekretess skall tillämpas på riksprovplatsen AB Svensk Bilprovning eller på riksprovplatser som är statliga myndigheter men inte på riksprovplatsen AB Statens Anläggningsprovning. Det är önskvärt att lagstiftningen på denna punkt övervägs ytterligare. Det riktiga bör vara att reglerna tillämpas lika på alla riksprovplatser oberoende av om de är en myndighet eller inte. Liknande synpunkter anförs av *AB Svensk Bilprovning.*

Statens industriverk erinrar om att verket i sitt yttrande över LAH tog upp en fråga som knyter an till förevarande stadgande. Verket hänvisade till 11 kap. 6 § RF, vari förutsätts att förvaltningsuppgift genom lag kan

överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse och att det då kan bli fråga om myndighetsutövning. Vidare framhöll verket att en lag (1975:444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet utfärdats. Enligt den lagen får riksprovplats, som är bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande – enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer – pröva fråga som gäller godkännande av produkt eller anläggning eller fastställande av avgift för utförd provning. Sedermera har regeringen i förordningen (1976:139) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet föreskrivit att s. k. föreskrivande myndighet (se kungörelse 1974:898) får utfärda föreskrifter enligt vilka riksprovplats av det slag som nyss angetts får pröva fråga som avses i lagen. Med stöd av denna lagstiftning har industriverket i egenskap av föreskrivande myndighet utsetts *dels* AB Statens Anläggningsprovning (SA), vars samtliga aktier ägs av staten och som utsetts att vara riksprovplats bl. a. beträffande tryckkärl och öppna lagercisterner för förvaring av brandfarlig vätska, att vara godkännande organ för cisterner och andra anordningar som används i anslutning till sådan förvaring och *dels* Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten Aktiebolag (SEMKO), vars aktier till 51 % ägs av staten och som utsetts att vara riksprovplats beträffande elektriska hushållsapparater m. m., att vara godkännande organ för sådana apparater. Industriverket erinrar om att statsmakterna förutskickat en utredning om offentlighetsprincipens utvidgning till nya områden, t. ex. till enskilda subjekt som har anförtrotts myndighetsutövning. I promemorian uttalas att, i avvaktan på en sådan utredning om utvidgning av offentlighetsprincipens räckvidd, bestämmelser i ämnet inte bör införas vid sidan av TF beträffande andra organ än sådana som f. n. med säkerhet kan anses vara omfattade av principen och att i så fall bestämmelserna i den nya sekretesslagen torde behöva uppta endast notarius publicus samt AB Svensk Bilprovning såvitt angår den obligatoriska fordonsbesiktningen. Enligt industriverket borde det vara möjligt att redan nu komplettera 1 kap. 4 § andra stycket på sådant sätt att därav framgår att riksprovplats, vilken inte är myndighet men i vederbörlig ordning anförtrotts förvaltningsuppgift, vid tillämpningen av lagen skall jämställas med myndighet såvitt angår verksamhet som omfattas av förvaltningsuppgiften.

Enligt *statens provningsanstalt* bör paragrafen lämpligen formuleras så att offentlighetsprincipen och den föreslagna sekretesslagen kommer att omfatta verksamhet för officiell provning vid riksprovplats. Provningsanstalten anför:

Officiell provning definieras enligt lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m. som sådan teknisk provning, kontroll eller besiktning som är föreskriven i lag eller annan författning och som ej är egenkontroll. Enligt nämnda lag skall officiell provning utföras vid riksprovplats.

Obligatorisk besiktning av fordon är således sådan officiell provning som skall utföras vid riksprovplats. Enligt sina övergångsbestämmelser är lagen

om riksprovplatser m. m. emellertid inte automatiskt tillämplig på officiell provning som bedrevs vid lagens tillkomst utan det krävs ett särskilt förordnande härför. Provningsanstalten har i skrivelse den 2 juni 1977 föreslagit att lagen om riksprovplatser skall tillämpas bl. a. på sådan obligatorisk besiktning av fordon som hitintills utförts vid AB Svensk Bilprovning samt att AB Svensk Bilprovning utses till riksprovplats för fordon fr. o. m. den 1 juli 1978. Regeringen förväntas fatta beslut i frågan under början av 1978.

Utses AB Svensk Bilprovning till riksprovplats uppstår den enligt provningsanstaltens mening synnerligen otillfredsställande situationen att en enda riksprovplats som inte är statlig myndighet omfattas av offentlighetsprincipen och den föreslagna sekretesslagens tillämpningsområde medan det för övriga privaträttsligt organiserade riksprovplatser saknas regler om offentlighet och sekretess. Hittills utsedda sådana riksprovplatser är AB Statens Anläggningsprovningar (SA) (fr. o. m. 1977-01-01), Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (SEMKO) (fr. o. m. 1977-08-01) och Centrallaboratoriet vid Apoteksbolaget AB (ACL) (fr. o. m. 1978-03-01).

Riksprovplatsernas primära uppgift är att utföra den tekniska provning eller undersökning som skall utgöra det faktaunderlag varpå den myndighet som föreskrivit krav på produkten i fråga skall kunna avgöra om kravet är uppfyllt eller ej.

Den provningsverksamhet som utförs vid riksprovplatser har inte i sig ansetts innefatta myndighetsutövning. Det kan emellertid i många fall vara såväl praktiskt som önskvärt att beslutet i godkännandefrågan fattas av riksprovplatsen i direkt anslutning till provningen. Uppgiften att fatta beslut i godkännandefrågan innefattar däremot utan tvivel myndighetsutövning.

Enligt bestämmelserna i 11 kap. 6 § tredje stycket i den nya RF kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning måste överlämnandet ske genom lag. Genom lagen (1975:444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet har riksdagen generellt medgivit privaträttsligt organiserade riksprovplatser att pröva fråga som gäller godkännande av produkt eller anläggning. Det primära ansvaret för beslut i godkännandefrågan ligger på den myndighet som föreskrivit krav på vilka egenskaper en produkt eller anläggning skall uppfylla. Enligt nämnda lag kan emellertid föreskrivande myndighet, då den finner det lämpligt, delegera godkännandebeslut till riksprovplats. De två privaträttsligt organiserade riksprovplatser som hittills börjat sin verksamhet – SA och SEMKO – har båda erhållit sådan befogenhet av respektive föreskrivande myndighet.

Provningsanstalten framhåller avslutningsvis att det är ytterst angeläget att få en enhetlig reglering av offentlighets- och sekretessreglerna vid samtliga riksprovplatser oavsett om dessa är offentligrättsliga eller privaträttsligt organiserade subjekt. Motiven för att ärenden rörande beslut om godkännande av en produkt skall omfattas av offentlighetsprincipen är desamma vare sig besluten fattas av den föreskrivande myndigheten eller av riksprovplatsen. En delegation av beslutanderätten till riksprovplats bör enligt provningsanstaltens mening inte medföra en ändrad rättslig reglering i något avseende.

Med anledning av industriverkets och provningsanstaltens remissyttran-

den har *Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten (SEMCO)* i särskild skrivelse motsatt sig att offentlighetsprincipen bara för enhetlighetens skull utsträcks till nytillkomna riksprovplatser som är aktiebolag. SEMCO redogör för sekretessfrågan från såväl nationell som internationell synpunkt och anför att det är angeläget att inte nu oöverlagt utvidga offentlighetsprincipen till ett område där detta skulle medföra stora olägenheter. SEMCO uttrycker förhoppningen att den genom sin skrivelse har klargjort att det rör sig om ett stort problemkomplex med allvarliga konsekvenser, som endast i sina huvuddrag kunnat beröras i skrivelsen. SEMCO anser det angeläget att problemkomplexet utreds särskilt och att därvid de stora olikheter beaktas som finns i arbetsuppgifter och problem för olika riksprovplatser. Representanter för olika riksprovplatser, bl. a. SEMCO, bör ha tillfälle att medverka i en sådan utredning.

AB Svensk Bilprovning tar upp en terminologisk fråga. I paragrafen har tillämpningen på AB Svensk Bilprovnings verksamhet avgränsats till att gälla verksamhet för "obligatorisk besiktning av fordon". Bolaget anser att benämningen på ifrågavarande verksamhet bör anpassas till terminologin i lagen (1974:896) om riksprovplatser m. m. och att den därför bör betecknas som "officiell provning av fordon".

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter om inte dispaschör bör betraktas som myndighet eller i vart fall anges vara jämställd med myndighet. Kammarrätten noterar att det i promemorian (s. 234) sägs att dispaschör är en sådan självständig uppdragstagare, som visserligen har fått uppgifter sig anförtrodda av myndighet men som handlar i eget namn och som utåt framstår som utrustad med egen kompetens, och att han därför inte kan anses knuten till myndighet på det sätt som krävs för att sekretesslagen skall bli tillämplig. Även om detta nog kan vara riktigt, framhåller kammarrätten att dispaschören har hand om utredning och fördelning angående gemensamt haveri, tvister angående begränsning av redares ansvar, tvister om sjöförsäkring m. m. Dispaschörens beslut är bindande men kan överklagas till tingsrätt. Hans ställning är närmast att jämföra med domarens. Sålunda har domstolsverket tillsyn över dispaschörens verksamhet. Den närmaste likheten är dock med notarius publicus. Kammarrätten påpekar att dispaschören dock har en mer myndighetsliknande funktion än notarius publicus, eftersom hans beslut kan överklagas till allmän domstol.

5 §

Allmänna synpunkter

Några remissinstanser anser att paragrafen bör underkastas en redaktionell översyn. *Riksskatteverket* anser att bestämmelsen, som är av central betydelse för lagförslaget, skulle vinna i överskådlighet om den delades upp i flera paragrafer och överarbetades ytterligare. Även *lantbruksstyrelsen* anser paragrafen vara tämligen svårläst. Särskilt gäller detta tredje

stycket som anger undantagen från huvudregeln. Paragrafen blir enligt styrelsen mera lättläst, om bestämmelserna i tredje stycket förs in i första stycket. *Lantmäteriverket* anser att andra stycket bör ges en mer precis formulering. Om man inte läser förarbetena till lagen, är stycket enligt verkets mening svårbegripligt. *Domstolsverket* vänder sig mot metoden med två skilda punktsystem i samma paragraf.

Statens avtalsverk påpekar att verket framför synpunkter som kan föranleda ändring i 2 kap. 4 §. I den mån så blir fallet bör däremot svarande ändringar vidtas i 1 kap. 5 §, bl. a. i punkt 3.

Enligt *JK* sägs ingenting i promemorian om hur längsta tiden för handlingssekretess skall bestämmas vid sekundärsekretess. Man kan t. ex. tänka sig att tiden skall räknas från den dag då handlingen inkom till "sekundär"-myndigheten. Detta är enligt JK det i och för sig mest praktiska, men det innebär att man får olika tider för samma handling vid olika myndigheter, vilket kan verka förvirrande och omotiverat. Lagtexten i 5 § kan emellertid också tolkas så att tidsangivelserna i sekretessregeln hos den överlämnande myndigheten skall gälla också hos den mottagande. ("Sekretess som gäller vid viss myndighet skall --- gälla också vid annan myndighet".) Goda skäl talar även för denna lösning. Ovissheten bör undanröjas anser JK.

JO konstaterar att paragrafen uttömmande anger i vilka fall sekretess överförs till annan myndighet. Detta innebär enligt JO risk för att man inte får med alla de fall där en överföring av sekretess rimligen bör ske. JO påpekar bl. a. att det av 5 § första stycket 5 framgår att sekretessen överförs när uppgift har inhämtats för forskningsändamål. I uttrycket forskning kan dock knappast läggas andra former av *utredningsverksamhet* än sådan som har vetenskaplig eller liknande karaktär. Enligt JO:s mening föreligger emellertid behov av överföringssekretess också då uppgifter lämnas till annan myndighet för utredning, t. ex. till statliga kommittéer. En liknande uppfattning redovisas i ett yttrande av *länsassessorn Åke Mellström* som fogats till yttrandet från länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Enligt denne har förfarandet med regelmässiga utredningsremisser mellan myndigheter inte beaktats tillräckligt vid utformningen av paragrafen. Som exempel nämner Mellström ärenden om tillstånd enligt miljöskyddslagen och 136 a § byggnadslagen, i vilka ärenden uppgifter av sekretessintresse många gånger förekommer och bedöms erforderliga för att remissen skall kunna besvaras. För länsstyrelsens del kan det gälla remiss från koncessionsnämnden för miljöskydd och/eller remiss till t. ex. hälsovårdsnämnd. Sekretessfunktionen skulle enligt Mellström framstå som mindre meningsfull, om resp. myndighet var för sig ägde pröva frågan om sekretess.

Statens lantmäteriverk anser att en myndighet som har sektorsansvar för en viss verksamhet bör ges möjlighet att med bindande verkan avgöra om

en viss uppgift bör sekretessskyddas. För lantmäteriverkets del bör ÖB ges möjlighet att ge föreskrifter för verkets hantering av sådana totalförsvarsuppgifter som verket har tillgång till vid kartframställning.

Ungdomsfängelsenämnden konstaterar att uppgift som är hänförlig till kriminalvården, med undantag för uppgift som avses i punkt 2, enligt förslaget inte omfattas av s. k. sekundär sekretess. Eftersom primär sekretess i regel torde komma att gälla i de fall då uppgift som härrör från kriminalvården vidarebefordras, anser nämnden att något behov av sekundär sekretess inte föreligger för kriminalvårdens vidkommande.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar att det inom polisverksamheten kan förekomma verkställighet av beslut om tvångsåtgärder på sjukvårdens eller socialvårdens områden. I sådana fall skall enligt promemorian (s. 464) reglerna i 8 kap. 2 resp. 4 § bli tillämpliga. En sådan tolkning framstår inte som oomtvistlig, särskilt mot bakgrunden av den restriktivitet beträffande sekretessens "fortplantning" som kommer till uttryck i 1 kap. 5 §. Hovrätten ifrågasätter därför, om inte uppräkningen i förevarande paragraf bör kompletteras med en punkt av följande innebörd: "vid polismyndighet, när denna på grund av författning biträder den förstnämnda myndigheten".

SCB konstaterar att promemorieförslaget innebär att de uppgifter som lämnas till statistiken från andra myndigheter blir skyddade av statistiksekretessen. Innebörden härav är bl. a. att offentliga uppgifter som från andra myndigheter lämnas för utarbetande av statistik omfattas av sekretess på samma sätt som övriga uppgifter inhämtade för statistik. SCB fortsätter:

Den föreslagna konstruktionen för med sig att uppgifter som hos den avlämnande myndigheten är sekretessbelagda, oavsett denna sekretess, blir skyddade av statistiksekretessen när de lämnas till en statistikproducerande myndighet. Oftast innebär detta ingen eller endast oväsentlig förändring av sekretessskyddet.

Emellertid utarbetas viss statistik vid SCB på grundval av bl. a. primäruppgifter som nu är sekretessbelagda enligt 4 § SekrL (försvarssekretess). Enligt 3 kap. 2 § i förslaget skulle sekretesstiden för dylika uppgifter hos annan myndighet än statistikproducent bli högst fyrtio år men kunna förlängas utan begränsning av regeringen. Vidare bearbetar SCB för stora delar av rättsstatistiken uppgifter hämtade ur allmänt kriminalregister eller polisregister. Enligt förslaget (8 kap. 17 §) skall utlämnande av uppgifter ur dylika register regleras i särskild lag. Den nuvarande regleringen innebär härvidlag en sekretesstid som är betydligt längre än femtio år. Säkerligen kommer detta att gälla även för den kommande regleringen på detta område. För båda de här nämnda typerna av uppgifter skulle enligt förslaget hos SCB komma att gälla en sekretesstid av högst femtio år – i vissa fall högst tjugo år.

Nackdelarna med att uppgifterna som nyss nämnts kan få ett i tiden kortare skydd hos statistikproducenten än det som de eljest skulle åtnjuta torde vara uppenbara såväl för dem som avses med uppgifterna som för den myndighet som i förekommande fall lämnar ifrån sig dessa. SCB kan inte dela den i

motiveringen framhållna uppfattningen att de praktiska skäl, som talar för den föreslagna konstruktionen skulle väga tyngre än de skäl som motiverar en strängare sekretess för sådana uppgifter (s. 241 fjärde stycket i förslaget).

Med hänvisning till det anförda föreslår SCB att lagförslaget (1 kap. 5 §) antingen kompletteras med en generell regel av innebörd att sekretess som gäller för vissa uppgifter eller i viss verksamhet också skall gälla i myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik, om den förra sekretessen är strängare än den senare. Eventuellt kan en regel som sakligt sett enbart täcker de två typer av uppgifter som berörts i det föregående vara tillfyllest. Behovet torde enligt SCB lätt kunna tillgodoses genom att en ytterligare punkt i förslagets 1 kap. 5 § införs med något av de två nämnda alternativen som innehåll.

JK ställer frågan hur man i promemorieförslaget tillgodosett de sekretessbehov som föranleds av JK:s uppgift som regeringens högste ombudsman, en fråga som delvis sammanhänger med bestämmelserna om sekundärsekretess. Rörande denna fråga hänvisas till sammanställningen under 12 kap. (Övriga frågor).

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* har de problem som kan uppstå i samband med arkivering av handlingar hos annan myndighet inte uppmärksammats tillräckligt. Enligt arkivstadgan skall statlig myndighets handlingar överlämnas till arkivmyndighet efter viss tid. I allmänhet har sekretesstiden då löpt ut. Det kan emellertid tänkas fall där sekretessen alltjämt finns kvar vid överlämnandet. Sekretessens fortplantning i dessa fall bör enligt länsstyrelsen behandlas under denna paragraf. Även *JO* anser att det behövs en bestämmelse som medför att sekretess förs vidare då myndighet överlämnar handlingar till arkivmyndighet.

Första stycket 1

JO anmärker att tillsyn är ett ganska vagt begrepp. När fråga är om inspektion eller liknande åtgärd som följer av tillsynsuppgifter eller när ett särskilt ärende rörande tillsyn uppkommit, vållar ordet inte tolkningsvårigheter. Ordet "tillsyn" har dock i den offentliga förvaltningen en vidare innebörd. Centrala ämbetsverk har i regel tillsynsfunktioner över regionala och lokala organ. Tillsynsuppgifter kan även gälla inom viss verksamhet. Många gånger förekommer mer eller mindre informella kontakter mellan överordnade och underordnade organ inom områden där den överordnade myndigheten utövar tillsyn. Fråga kan då enligt JO uppstå, om man i sådant fall kan tala om tillsyn i den bemärkelse som avses i förslaget. Särskilt tveksam förefaller situationen vara när det är den underordnade myndigheten som tar kontakt med chefsmyndighet för att t. ex. lämna information eller begära råd. JO anser det därför önskvärt att innebörden av uttrycket

"tillsyn" närmare klarläggs i motiven.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att det i förslaget inte närmare angetts vad som menas med tillsynsmyndighet. De centrala myndigheterna har ofta i sin instruktion ålagts en inspektions- eller annan tillsynsskyldighet över lokala myndigheter. Därför bör det enligt styrelsen klarläggas om sekundärsekretessen skall gälla dessa centrala ämbetsverk.

Eftersom förslaget innebär att något sekretesskydd inte föreligger i förhållande till tillsynsmyndighet – för medicinalpersonalens del socialstyrelsen – måste enligt *karolinska institutet* särskilda krav ställas på hur tillsynsverksamheten utövas.

I fråga om uppgifter som revisionsmyndighet inhämtat i samband med r e v i s i o n ger bestämmelsen enligt *statens järnvägar* en lösning på problemet som eliminerar en kännbar svaghet i nuvarande sekretesskydd.

Riksdagens revisorer förutsätter att uppgifter som inhämtas genom anlitade konsulter eller konsultföretag i ett granskningsärende är skyddade så länge granskningen pågår. Om departementet inte skulle anse att de remitterade bestämmelserna ger detta skydd, bör enligt revisorernas mening ett förtydligande med sådan innebörd göras.

Att sekundär sekretess kommer att gälla vid revisions- och tillsynsorgan framstår för *riksrevisionsverket* såsom naturligt med hänsyn till att revisionen har tillgång även till uppgifter som är föremål för sekretess. Förslaget medför bl. a. att verket i ökad utsträckning åläggs att hemlighålla uppgifter i projektakterna. Verket har ingen erinran mot förslaget i denna del. – Punkt 1 innebär att sekretess, som primärt gäller för uppgift hos annan myndighet, kommer att gälla vid reviderande myndighet endast om uppgiften inhämtas i samband med revision eller tillsyn *hos den förstnämnda myndigheten.* Riksrevisionsverket erinrar på grund därav om att revisionen i sin granskning av en viss myndighet ofta inhämtar uppgifter från annan myndighet, utan att denna är föremål för revision. Uppgifter kan vidare i samma syfte inhämtas från exempelvis enskilda bidragsmottagare. Sekundärsekretessen bör därför enligt verket inte inskränkas till uppgifter från den granskade myndigheten. Detta torde enklast åstadkommas genom att de avslutande orden "hos den förstnämnda myndigheten" i punkt 1 får utgå.

Under hänvisning till sin egen instruktion påpekar *datainspektionen* att allt fler myndigheter åläggs att tillhandagå med r å d g i v n i n g inom sitt verksamhetsområde till bl. a. andra myndigheter. Särskilt med hänsyn till att tystnadsplikten ingår i sekretessen kan därför finnas ett inte oväsentligt behov av att denna rådgivning kan ske med bibehållen sekretess för de uppgifter som den rådssökande myndigheten lämnar som underlag för rådgivning. Inspektionen anmärker dock att t. ex. rådgivning beträffande inkassolagen till myndigheter i inte obetydlig utsträckning sker skriftligen och med skriftligt underlag från den "rådssökande" myndigheten.

Riksrevisionsverket erinrar om dess roll enligt förordningen (1975:586) om

register över statliga avgifter. Enligt denna förordning skall andra förvaltningsmyndigheter än affärsverk årligen samråda med riksrevisionsverket om avgifterna inom myndighetens område. Av verkets tillämpningsföreskrifter till förordningen framgår vilka uppgifter som i samband härmed skall överlämnas till verket. Oaktat riksrevisionsverket i denna roll varken kan sägas utöva tillsyn eller utföra revision, bör de uppgifter som överlämnas till verket åtnjuta sekundärt sekretesskydd som en konsekvens av den i 7 kap. 1 § föreslagna utvidgningen av den s. k. kommersiella sekretessen. Verket lägger också fram ett förslag som täcker verkets behov även i det aktuella hänseendet, se sammanställningen under 7 kap. 1 §.

DAFA tar upp samma fråga och anför:

Enligt DAFA:s instruktion skall DAFA:s verksamhet vara ekonomiskt självbärande och finansieras genom ersättning som bestämmes av DAFA efter samråd med riksrevisionsverket. Enligt av riksrevisionsverket meddelade tillämpningsföreskrifter till förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter anges att – förutom ett antal uppräknade dokument inkluderande bl. a. en redogörelse för myndighetens konkurrensbild och kundstruktur samt förekommande marknadspriser – även principerna för avgiftssättning och kalkylering skall ingå i samrådsförfarandet. Huvudregeln är att samråd skall ske skriftligen.

I promemorieförslagets 1 kap. 5 § första stycket 1 anges att sekretess hos en myndighet också gäller hos myndighet som utövar tillsyn över eller verkställer revision hos den förstnämnda myndigheten. Vidare nämns i specialmotiveringen riksrevisionsverket som exempel på myndighet där sekundärsekretessen blir tillämplig.

Mot bakgrund av promemorieförslagets utvidgning av 34 a § i 1937 års lag och DAFA:s skyldighet att samråda med RRV i avgiftsfrågor, torde det framstå som en något mindre lyckad ordning om det material som gäller DAFA:s affärsverksamhet – och som vid DAFA kan sekretessbeläggas – inte skulle åtnjuta motsvarande skydd vid riksrevisionsverket i samband med samråd rörande DAFA:s avgifter. Ej heller torde något bärande skäl kunna anföras varför uppgift inhämtad i samband med revision – i traditionell bemärkelse – skulle åtnjuta större skydd än uppgift inhämtad i samband med författningsreglerad "förhandsrevision", dvs. samråd beträffande avgiftssättning.

DAFA föreslår för sitt vidkommande att texten i punkt 1 kompletteras så att den även omfattar författningsreglerat samråd (med en koppling till 7 kap. 1 §) eller att det vid propositionsarbetet görs ett förtydligande uttalande i riktning mot det som DAFA anfört.

Första stycket 4

Datainspektionen påpekar att den sekundärsekretess som skall gälla i "tillståndsärende" som enligt lag ankommer på inspektionen måste innefatta även sådana fall där datainspektionen inte meddelar beslut utan endast avger yttrande (personregister inrättade genom beslut av regeringen eller riksda-

gen). Detsamma måste enligt inspektionen gälla då den efter beslut av statsmakterna har att pröva om föreskrift skall meddelas (2 § andra stycket och 7 § datalagen).

JK ställer frågan om inte sekundärsekretess bör gälla hos många andra myndigheter som har att avgöra tillståndsärenden och därvid inhämtar uppgifter angående enskilda från andra myndigheter. Enligt JK är det inte ovanligt att i tillståndsärenden uppgifter mer eller mindre regelmässigt införskaffas angående sökandens hälsotillstånd (t. ex. körkortsärenden). JK saknar motivering för särbehandling av datainspektionen. Också *rikspolisstyrelsen* tar upp frågan om sekretess myndigheter emellan vad gäller nödvändiga uppgifter i myndighets tillståndsverksamhet. Enligt styrelsen föreligger ett ständigt behov av nödvändig och i författning föreskriven information vid myndigheternas handläggning av tillståndsärenden. Om lagstiftaren inte medger ett generellt undantag från sekretess för sådana uppgifter i denna verksamhet, bör i anslutning till punkt 4 införas en bestämmelse om sekundärsekretess för information som inhämtats från annan myndighet i tillståndsärende. Detta kommer att underlätta det nödvändiga och ofta regelbundna informationsutbytet myndigheter emellan genom att den utlämnande myndigheten inte behöver tveka om sekretesskyddets art och omfattning hos den rekvirerande myndigheten. Skulle den informationsmottagandes egna sekretessregler vara starkare, finns det enligt rikspolisstyrelsen inget hinder att informationen får detta skydd. Härigenom undviks också eventuella problem i form av dubbel sekretess.

Första stycket 5

Karolinska institutet noterar med tillfredsställelse att uppgift som överlämnas för forskningsändamål från en myndighet till en annan åtföljs av det sekretesskydd som gällt uppgiften vid den första myndigheten.

Tredje stycket

JK konstaterar att enligt punkt 1 sekundärsekretess inte skall gälla, om uppgiften hos mottagaren redan omfattas av annan bestämmelse om sekretess till skydd för samma intresse, och anför:

Enligt promemorian (s. 241) talar praktiska skäl för att myndigheten i sådant fall får hålla sig enbart till den "egna" sekretessregeln, vare sig denna ger starkare eller svagare sekretess än den sekretessregel som gällde för uppgiften hos den myndighet varifrån den inhämtats. Jag vill här erinra om vad jag tidigare har anfört beträffande "dubbel" tystnadsplikt för befattningshavare som övergår från en allmän verksamhet till en annan samt om regeln i 3 § att tystnadsplikten gäller för den som för det allmännas räkning deltager i *eller har deltagit* i myndighets verksamhet. På grund av denna bestämmelse följer tystnadsplikten en tjänsteman vid övergång till annan anställning i det

allmännas tjänst. Ej heller det ifrågavarande uttalandet på s. 241 är därför förenligt med denna bestämmelse såvitt gäller tjänsteman hos den mottagande myndigheten, om han har en strängare tystnadsplikt beträffande uppgiften från en tidigare anställning.

Också *försvarets materielverk* reagerar mot uttalandet på s. 241 i promemorian. Bestämmelsen i förevarande paragraf borde enligt verket rimligtvis innebära att den bestämmelse, som "övertar" skyddet av den aktuella uppgiften, ger minst lika gott skydd som den bestämmelse som skyddar den hos avlämnaren. En uppgift måste åtnjuta samma sekretesskydd, oavsett vid vilken myndighet den finns. Eljest kan lätt det skydd som lagstiftaren genom TF och sekretesslagen velat bereda vissa betydelsefulla intressen förflyktigas genom att uppgifterna överförs mellan myndigheterna.

Punkt 1 innebär att sekretess enligt 10 kap. 19 § undantas från regeln att en primär sekretessbestämmelse slår ut sekundärsekretess. Detta har föranlett *JK* till påpekandet att regeln i 10 kap. 19 § inte är utformad som en primär sekretessregel. Av paragrafens näst sista stycke framgår nämligen att regeln tvärtom är subsidiär. JK konstaterar vidare att undantaget motiverats med att sekretess enligt paragrafen "i princip" upphör när åtal har väckts. Eftersom det är mycket vanligt att åtal inte väcks, kommer sekretessbehovet dock enligt JK:s mening att bestå under avsevärd tid. I paragrafens sista stycke stadgas också att, i fråga om uppgift i allmän handling, sekretess enligt paragrafen gäller i högst 50 år. Skälen för att göra det ifrågavarande undantaget för 10 kap. 19 § är därför knappast övertygande, anser JK.

Försvarets materielverk noterar att punkt 2 innebär att sekretess, som gäller vid viss myndighet, inte omfattar uppgift som tas upp i beslut hos den mottagande myndigheten. Om en försvarsmyndighet för att klarlägga ett förhållande för exempelvis en revisionsmyndighet eller en tullmyndighet ser sig nödsakad att relatera vissa försvarshemliga uppgifter och om denna myndighet tar in uppgiften i sitt beslut, synes uppgiften alltså vara prisgiven. Detta kan enligt verket inte godtas.

Riksrevisionsverket anser att innebörden av punkt 2 bör klarläggas genom ytterligare motivuttalanden och anför:

I all revisionsverksamhet förutsätts att viss rapportering äger rum. RRV översänder numera regelmässigt sina rapporter dels till den granskade myndigheten, dels till regeringen, (budgetdepartementet och vederbörande fackdepartement). Rapporterna – som normalt avslutar en granskningsinsats – är föremål för verkets beslut. Även de under RRV:s tillsyn stående revisionskontoren (RK) har att fullgöra viss rapportering. Detta sker dels i anslutning till avgivande av årsberättelse, dels i direkt samband med avslutandet av en granskning (löpande rapportering). Beslut härom fattas i regel av chefen för resp. RK. Av den i 1 kap. 5 § tredje stycket 2 föreslagna bestämmelsen om undantag från sekundär sekretess följer, att sekretess inte gäller för uppgifter som upptas i revisionens beslut, såvida inte särskild sekretessbestämmelse kan åberopas till stöd härför. Enligt specialmotiveringen kommer det föreslagna undantaget i flertalet fall att medföra, att

uppgift som omfattas av sådan sekretess inte redovisas i beslutet. I promemorian diskuteras inte närmare de fall när avvikelser från detta normala mönster kan anses befogat. RRV anser att man i uppkommande överväganden har att utgå från förhållandet att den mottagande myndigheten ensam svarar för innehållet i sina beslut. Att inta hemliga uppgifter i beslut endast i syfte att kunna lämna ut dessa kan givetvis inte komma i fråga. Objektiva skäl bör kunna anföras för myndighetens ställningstagande. Att närmare konkretisera alla dessa skäl är knappast möjligt. Viss ledning kan dock hämtas från bestämmelsen i 2 kap. 7 §. Intagande av hemlig uppgift i beslut skulle sålunda komma i fråga om risk inte kan anses föreligga att det intresse, som sekretessen skall skydda, skadas samt om den mottagande myndigheten bedömer att behovet av att inta uppgiften i beslut måste anses ha företräde vid en avvägning mot skaderisken och skyddsintresset. RRV hemställer att dessa synpunkter återspeglas i motiven till nu ifrågavarande lagbestämmelse.

Fall kan givetvis också förekomma där den mottagande myndigheten till skillnad från uppgiftslämnande myndighet inte anser viss sekretessbestämmelse vara tillämplig. Här ansvarar mottagande myndighet själv för sitt ställningstagande att sekundär sekretess ej föreligger. (Jfr 2 kap. 14 § TF och 13 kap. 6 § första stycket lagförslaget.)

Svea hovrätt konstaterar att 1 kap. 5 § innehåller regler om sekundär sekretess för uppgift som *inhämtats* i vissa fall. Att sekretess gäller också när uppgift *utlämnats* till annan myndighet föreskrivs inte i detta lagrum utan i några av de materiella sekretessbestämmelserna. Det torde då röra sig om primär sekretess. Mot bakgrund härav är det enligt hovrätten opåkallat att i punkt 3 göra ett generellt undantag för uppgifter som lämnats till JO och JK. Eftersom det i 5 § fjärde stycket talas om att för JO, JK m. fl. finns sekretessföreskrifter i 12 kap. för uppgifter som *inhämtats* anser hovrätten att punkt 3 kan uteslutas helt. För tydlighetens skull bör därvid uttryckligen anges att bestämmelserna i 5 § inte gäller för de myndigheter som räknas upp i fjärde stycket.

Fjärde stycket

Kammarrätten i Sundsvall påpekar i fråga om hänvisningen till 12 kap. att detta kapitel reglerar fortplantning av sekretess endast i domstols rättsskipande och rättsvårdande verksamhet och att 1 kap. 5 § är tillämplig i fråga om verksamhet av administrativ art vid domstol. Detta bör enligt kammarrätten markeras genom att hänvisningen i fjärde stycket anges avse sekretessen hos domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet. Samma iakttagelse har gjorts i *Domareförbundets PM*.

Riksskatteverket erinrar om att lagförslaget innehåller även primära sekretessregler för domstolar, som inte tagits in i 12 kap. Så är fallet med bestämmelsen i 10 kap. 1 § andra stycket om sekretessen i skatteärende hos domstol. Verket ifrågasätter om inte hänvisningen i förevarande stycke bör justeras med hänsyn till detta.

I *Domareförbundets PM* anförs vidare (jfr sammanställningen under 1 kap. 2 §):

Den sekretessbelagda uppgiften anges här – liksom på flera ställen i lagförslaget – ha "inhämtats" från annan myndighet. Ordvalet tyder på att domstolen skall ha varit aktivt verksam för att få in uppgiften. En sådan tolkning av bestämmelserna torde inte vara avsedd och skulle för övrigt ge sekretessbestämmelserna en mycket snäv tillämpning. De flesta uppgifter torde införas i processen genom att part anför dem eller inger en handling vari de återges. En sådan uppgift kan inte anses inhämtad men bör likväl vara underkastad samma sekretess som om domstolen hade inhämtat den från en annan myndighet. I lagtexten bör användas ett verb som inte antyder någon aktivitet från domstolens sida såsom "härrör", "erhåller" eller dylikt.

2 kap. Vissa begränsningar i sekretessen

Hovrätten för Västra Sverige anser att 2 kap. i många hänseenden innebär förtydliganden, och hovrätten tillstyrker i det väsentliga förslaget i denna del. Inte heller *ÖB*, *statens kärnkraftsinspektion* eller *SACO/SR* har i princip något att erinra mot innehållet i 2 kap.

Flera remissinstanser anmärker på att 2 kap. är svårtillgängligt. *Hovrätten för Västra Sverige* uttalar att föreskrifterna i bl. a. 2 kap. medverkar till att göra lagverket som helhet komplicerat och svårtillgängligt. De allmänna föreskrifterna i 2 kap. är enligt *statskontorets* mening inte lika lättillgängliga som 3–11 kap. Detta sammanhänger givetvis med det abstraktare innehållet i och med kopplingen till TF. *DAFA* anser att kanske främst i 2 kap. en redaktionell överarbetning av textmassan skulle underlätta tillämpningen av reglerna. Enligt *riksskatteverkets* uppfattning är särskilt lagtexten i 2 kap. i den föreslagna utformningen delvis mycket komplicerad till sin uppbyggnad. De grundläggande principerna får inte en tillräckligt framträdande och tydlig presentation utan skyms i viss mån av undantag och regler om speciella förhållanden. *Lantbruksstyrelsen* konstaterar att särskilt en del paragrafer i 2 kap. kan bli svåra att tillämpa. Det förefaller styrelsen nödvändigt att förslaget i den delen blir föremål för översyn i syfte att göra lagtexten mera lättillgänglig. Som svårtillgängliga betecknar också *SACO/SR* reglerna i 2 kap., vilka bör kunna förenklas avsevärt. *Allmänhetens pressombudsman* anser att bl. a. reglerna i 2 kap. 4–7 §§ är komplicerade och svårtillgängliga. Dessa regler som skall beaktas av i stort sett alla tillämpande myndigheter och tjänstemän, måste te sig svåra för en icke juridiskt utbildad eller eljest sakkunnig person. Därtill kommer att undantag från reglerna i stor utsträckning föreskrives på andra håll i lagen. Pressombudsmannen befarar osäkerhet om vad som gäller i dessa för medborgarna viktiga avseenden och kanske också brister i tillämpningen.

Bestämmelsernas disposition tas upp i några yttranden.

Kammarrätten i Sundsvall ifrågasätter en viss omdisponering av bestämmelserna om begränsningar i sekretessen. Enligt kammarrättens mening skulle systematiken förbättras, om dessa bestämmelser placeras efter de

egentliga sekretessbestämmelserna, dvs. mellan 11 kap. och 12 kap. Enligt *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* bör dispositionen i bl. a. 2 kap. fingranskas och helst undergå en grundlig överarbetning. Att *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund* har synpunkter på dispositionen av 2 kap. redovisas under lagens rubrik. *SACO/SR* förordar en genomgripande omdisposition av det som föreslås i 2 kap.

1 §

Paragrafen är enligt *regeringsrättens* yttrande mycket knapphändigt motiverad i promemorian (s. 244 f). Problemet synes sammanhänga med att uttrycket "obehörigen" och därmed jämförliga uttryck, som f. n. återfinns på tystnadspliktens område, enligt förslaget kommer att försvinna. Enligt regeringsrättens mening torde emellertid bestämmelserna i 4 och 12 §§ bereda tillräckliga möjligheter för tjänstemannen att tillvarata sin rätt. Det kan dessutom inte uteslutas att den föreslagna bestämmelsen av den enskilde medborgaren kan komma att uppfattas så, att han genom anmärkning mot myndighets agerande kan komma att riskera publicitet kring uppgifter som eljest varit föremål för sekretess. Regeringsrätten förordar därför att 1 § får utgå. Skulle det i den praktiska tillämpningen visa sig att behov föreligger av en regel av detta slag, anser regeringsrätten frågan härom böra tas upp till förnyat övervägande.

JO ifrågasätter om inte en motsvarande bestämmelse behövs för det fall att skadeståndsanspråk framställs mot vederbörande. *Rikspolisstyrelsen* anmärker att det varken av lagtexten eller motiven framgår om undantaget från sekretessregleringen gäller även i skadeståndsärenden. Enligt styrelsens mening är det ofrånkomligt att medge tjänsteman rätt att utnyttja nödvändig sekretessbelagd information i skadeståndsärenden utan anknytning till misstanke om brott eller tjänsteförseelse. Motsvarande rätt bör medges myndighet för dess skadereglerande verksamhet.

Stadsjuristen i Stockholms kommun konstaterar att termen tjänsteförseelse finns också i 10 kap. 1 § lagen om offentlig anställning. Denna bestämmelse gäller inte för andra än statligt reglerade kommunala tjänster. Inom den kommunala förvaltningen i övrigt, där fel eller försummelse i tjänsten numera inte är offentligrättsligt reglerat utan skall ses som brott mot tjänsteavtalet, saknar termen veterligen rättslig förankring. I gällande avtal med allmänna bestämmelser för tjänstemän i kommunerna talas sålunda om "fel eller försummelse i tjänsten" (ABT 75 § 10, jfr 3 kap. 1 § skadeståndslagen). Den i promemorieförslaget valda termen kan enligt stadsjuristens mening ge intryck av att 1 § gäller endast tjänstemän på statligt reglerade tjänster och inte kommunaltjänstemän i övrigt. Eftersom detta inte rimligen kan vara tanken, bör termen "tjänsteförseelse" förslagsvis utbytas mot orden "i ärende om disciplinansvar" eller liknande, eller ett klarläggande motivut-

talande göras så att tvekan ej kommer att råda huruvida bestämmelsen även är tillämplig hos kommunal myndighet i ärende om disciplinärt ansvar för övriga anställda.

Stadsjuristen framhåller vidare att också vid tillämpningen av denna paragraf myndighetsbegreppet ger upphov till osäkerhet. Om de av kommunaldemokratiutredningen i betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner framlagda förslagen om partssammansatta organ blir lag i föreliggande skick, är det tänkbart att frågor om disciplinansvar framdeles kan komma att avgöras av eller beredas i partssammansatta organ. I den mån dessa erhåller beslutanderätt i sådana ärenden kommer denna formellt att grunda sig på delegation från den nämnd som eljest haft att besluta i ärendet. Vare sig partssammansatt organ har beslutanderätt eller blott rådgivande (beredande) uppgift i disciplinärende, uppkommer frågan om organet är att anse som myndighet enligt 1 § (jfr prop. 1975/76:160 s. 154) där inom statsmyndighet inrättat partssammansatt organ inte anses som sådant självständigt organ som avses i 2 kap. 8 § TF. I de fall organet har beslutanderätt i ärendet måste det rimligen anses som myndighet i förevarande hänseende. Också om organet endast har beredande eller rådgivande funktion synes starka skäl tala för att den för förseelsen misstänkte även hos detta får röja hemliga uppgifter som är nödvändiga för att han skall kunna värja sig. En ändring i promemorieförslaget eller ett klargörande motivuttalande förefaller stadsjuristen motiverat även i denna del. Stadsjuristen nämner att frågan, om de här avsedda organen är att anse som myndighet, kan uppkomma också vid tillämpningen av vissa andra bestämmelser, t. ex. 4 § 2.

Ett tillägg till lagtexten föreslås av *statskontoret*, i vars yttrande sägs att till 1 § bör fogas följande mening: "Han skall därvid underrätta mottagaren om gällande sekretess eller förbehåll (jfr 13 § tredje stycket sista meningen) eller "huruvida bestämmelse i sekretesslagen är tillämplig beträffande uppgifterna". – Mottagaren, även den egna myndigheten, kan behöva förvarnas, om den anställde tvingas att använda sekretessbelagda uppgifter i sitt försvar. Detta framgår enligt statskontoret kanske inte alltid av uppgifterna själva.

Uttrycket den som är underkastad sekretess kritiseras av några remissinstanser. *Regeringsrätten* anför att det är snarare uppgiften än personen som är underkastad sekretess och föreslår att uttrycket ersätts med "den som har att iaktta sekretess". *Kammarrätten i Göteborg* gör samma invändning, och *socialstyrelsen* har samma förslag, medan *JK* och *Pressens opinionsnämnd* förordar att "sekretess" byts mot "sekretessplikt" eller "tystnadsplikt".

2 §

Bostadsdomstolen tillstyrker förslaget att reglerna skall gälla också för arrendenämnd och hyresnämnd.

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* är det knappast korrekt att tala om uppgift som domstol "behöver" i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Det åsyftade innehållet torde komma fram t. ex. med formuleringen: "Angående begränsning av sekretessen när fråga uppkommer om att inhämta uppgift i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet eller vid förundersökning gäller. . .".

Möjligheterna enligt promemorieförslaget att lämna sekretessbelagd information till polis- eller åklagarmyndighet tas upp särskilt i två yttranden.

Bankinspektionen framhåller att frågan uppkommer om i vilken utsträckning inspektionen kan lämna sekretessbelagd information i samband med brottsundersökningar. Framställningar från polis- eller åklagarmyndighet om tillgång till sekretessbelagda uppgifter om enskilds förhållande till bank förekommer inte sällan. Av promemorieförslaget att döma blir i sådana fall inte generalklausulen tillämplig och ej heller annan i lagen föreslagen begränsning av sekretessen i den mån denna ej enligt 10 § efterges av den enskilde. Utlämning av hemlig information får i nyssnämnda fall enligt 2 § i stället grundas på bestämmelser i RB. Därvid konstaterar inspektionen att enligt föreslagna nya bestämmelser i 38 kap. 8 § RB rättens förordnande krävs för att sekretessbelagd handling skall kunna tillhandahållas. Genom kombinationen av handlingssekretess och tystnadsplikt i den föreslagna sekretesslagen får vidare, såvitt gäller sådan sekretess som avser inspektionens verksamhet, beaktas den nya bestämmelsen i 36 kap. 6 a § RB. Enligt denna bestämmelse får den som har tystnadsplikt beträffande viss uppgift inte höras som vittne därom med mindre särskild anledning finns att uppgiften lämnas. Inspektionen påpekar att den sekretessbelagda information om enskilds förhållande till bank som det här gäller enligt banklagstiftningen omfattas av banksekretess, som innebär förbud mot yppande i "oträngt mål". Oträngt mål anses inte vara för handen om förordnande om husrannsakan föreligger. Sådant förordnande skall ges av undersökningsledare, åklagaren eller rätten. Även om förordnande om husrannsakan ej har skett, har det ansetts som icke oträngt mål att tillhandagå polisen med uppgifter i och för brottsutredning, om skyldighet att vittna förelegat i händelse av åtal och skälig anledning till misstanke om brott har funnits. Inspektionen hänvisar till att det ibland har förekommit att i anslutning till förundersökningar uppgifter har begärts från länsåklagares sida om huruvida hos banker och bankkontor inom ett större område bankkonton, bankfack o. d. har förekommit för personer som har varit föremål för förundersökning. Inspektionen har – sedan begäran från åklagare har tillstyrkts av riksåklagaren – medverkat genom insamling av uppgifterna vilka genom inspektionens försorg därefter har överlämnats till åklagarmyndigheten. Möjligen kan medverkan av detta slag diskuteras utifrån sekretesslagen och föreslagen ändring i RB. Inspektionen utgår dock från att denna medverkan, som är betingad av praktiska skäl och som är naturlig utifrån banklagstiftningens sekretessförutsättningar, blir möjlig även

fortsättningsvis.

Eftersom 7 § inte är tillämplig vid förundersökning, konstaterar *generaltullstyrelsen* att undersökningsledare måste med stöd av 23 kap. 14 § RB begära att rätten förordnar att hemlig handling som förvaras hos myndighet tillhandahålls vid förundersökningen. Att detta inte bör gälla vid sådan förundersökning i tullmål, som handhas av tullpersonal, framgår av styrelsens kommentarer till 1 kap. 2 §. Styrelsen finner att det skulle vara mycket opraktiskt och onödigt, om denna omgång över huvud taget skall behöva tillämpas vid förundersökning i tullmål, oavsett om den handläggs av polis- eller tullpersonal, i varje fall såvida det är fråga om utlämnande av sådana uppgifter som avses i 10 kap. 1–5 §§ och 8 §. Eftersom tullverket enligt sin instruktion har till uppgift att övervaka efterlevnaden av gällande införsel- och utförselbestämmelser och tullpersonalen har till uppgift att brott som avses i varusmugglingslagen inte äger rum (jfr 14 § varusmugglingslagen), vore det besynnerligt om inte tullmyndighet skulle kunna lämna ut nämnda slag av uppgifter på direkt begäran från undersökningsledare i ett tullmål. Enligt styrelsens mening borde sådant utlämnande få anses ingå i tullverkets "särskilda verksamhet" som avses i 1 kap. 2 §, även om det skulle strida mot uttalandet i specialmotiveringen till 1 kap. 2 § (s. 228) enligt vilket uppgiftslämnande som till övervägande delen äger rum i mottagande myndighets intresse inte kan försvaras med hänvisning till definitionen av sekretess.

3 §

JO hänvisar till vad han anför beträffande uttrycket "tillsyn" i 1 kap. 5 § första stycket 1.

Karolinska institutet finner det angeläget att det bristande sekretesskyddet får gälla endast uppgifter som behövs för tillsynen och betonar de särskilda krav som tillgången till normalt sekretesskyddade uppgifter ställer på tillsynsmyndigheten.

SACO/SR hänvisar till *Sveriges läkarförbunds* yttrande. I förbundets yttrande anförs att 3 § inte medför någon som helst sekretess gentemot tillsynsmyndigheten – för hälso- och sjukvårdens del socialstyrelsen. Detta sägs till att börja med innebära att medicinalpersonalen – och denna grupp kommer efter medicinalansvarskommitténs lagförslag att bli än mer omfattande än i dag – inte i något fall gentemot socialstyrelsen åtnjuter något som helst skydd för sin personliga integritet såsom patienter. Så snart det gäller att granska medicinalpersonalens lämplighet för sin befattning är således samtliga hos läkare och sjukvårdsinrättningar förda handlingar omedelbart tillgängliga. Förbundet framhåller det som något alldeles unikt att en viss personalgrupp är helt utelämnad beträffande lämnade förtroenden så snart fråga är om anställningen. Förbundet framhåller att det i socialstyrelsens tillsynsverksamhet anses ingå att avge yttranden till domstolar och myndig-

heter i skilda sammanhang. Detta torde gälla enligt lag. I den mån arbetarskyddsmyndighet eller luftfartsmyndighet blir intresserade av en viss befattningshavare ur medicinsk synpunkt är det således möjligt vända sig till socialstyrelsen och begära yttrande, varefter socialstyrelsen i kraft av sin tillsynsfunktion kan infordra samtliga i landet förda sjukjournaler beträffande denna person. Alldeles som i promemorian påpekas (s. 365) i fråga om skolläkaren torde inte någon förtroendesekretess hindra att råd ges om hur lämplig "vårdande" åtgärd härefter skall vidtas. Enligt förbundets uppfattning är denna centrala bestämmelse om tillsynsmyndighetens befogenheter en "sekretessläcka" av sådan omfattning att allt tal om sekretessen mellan myndigheter framstår som helt meningslöst. Det kan givetvis invändas att tillsynsverksamheten inte får bedrivas på angivet sätt. Det är enligt förbundet emellertid ytterligt lätt att motivera tillsynsmyndighetens infordrande av handlingar med att enskildas rättssäkerhetsintressen *måste* tillgodoses genom att socialstyrelsen kontrollerar att andra myndigheters ingripanden mot den enskilde inte är medicinskt obefogade. Förbundet erinrar om att sekretessen, enligt vad som anförs i promemorian, inom sjukvården tillgodoser ändamålet att uppmuntra människor att söka sjukvård i tid och att lämna för vården behövliga uppgifter utan att behöva riskera att uppgifterna i ett annat sammanhang läggs till grund för myndighetsingripanden (s. 355). Det är enligt förbundets mening ett oavvisligt krav att alla omfattas av denna rätt att med förtroende kunna vända sig till sjukvården. Det måste vara ett i grunden felaktigt synsätt att göra sjukvården i sin helhet till en del av samhällets kontrollapparat. Förbundet påpekar vidare att i promemorian – trots den oerhörda betydelsen av paragrafen – inte ens har gjorts ett försök att definiera vad tillsynsverksamheten egentligen innefattar. Liknande synpunkter framförs av *Svenska läkaresällskapet.*

Statskontoret påpekar att i 3 § används ordet ombudsman i singularis, fastän den tekniska termen på myndigheten annars är riksdagens ombudsmän i pluralis (jfr 12 kap. 7 § första stycket där riksdagens ombudsmän betecknar myndigheten och paragrafens andra stycke där singularformen används om handläggaren av ett visst ärende).

4 §

Regeringsrätten anmärker att 4 § är så utformad att så snart en funktionär lämnar en sekretesskyddad uppgift till regeringen och 1 kap. 5 § eller 12 kap. 8 § inte är tillämplig, hela sekretesskyddet faller bort. En sådan ordning är inte godtagbar. Om 2 kap. 4 § behålls, måste reglerna om sekundär sekretess kompletteras.

I paragrafen anges, anförs det i yttrandet från *kammarrätten i Göteborg*, att sekretessbelagd uppgift får lämnas till regeringen. Dessutom får uppgift lämnas till annan myndighet under vissa förutsättningar. Det är enligt

kammarrättens mening att föredra att de båda fallen regleras i skilda bestämmelser.

Statens avtalsverk påpekar att regeln i punkt 2 bör avse även vissa andra ärenden än disciplinansvar, avskedande, avstängning eller åtalsanmälan. Verket ifrågasätter sålunda om inte regeln bör gälla även ärende om läkarundersökning samt ärende om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande. Regeln skulle då bli tillämplig även på bl. a. ärenden om uppsägning på grund av arbetstagares personliga förhållanden och om entledigande av arbetstagare på grund av förlust eller nedsättning av arbetsförmågan. Att myndighet prövar ärende om uppsägning eller tvångsvis pensionsavgång beträffande arbetstagare hos annan myndighet förekommer i åtskilliga fall. Om myndighet tillsätter tjänst hos annan myndighet, skall sålunda enligt 15 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning den förstnämnda myndigheten pröva frågan om uppsägning eller tvångsvis pensionsavgång beträffande den som innehar tjänsten. Som exempel på fall, då myndighet sålunda prövar här avsedda ärenden beträffande arbetstagare hos annan myndighet, nämner verket att socialstyrelsen tillsätter och entledigar vissa tjänstemän hos ungdomsvårdsskolor (22 § stadgan /1960:728/ för ungdomsvårdsskolorna) och att vissa tjänster i polisdistrikt tillsätts av länsstyrelse (79 § polisinstruktionen /1972:511/ i lydelse enligt 1975:1100). Det kan rent av ifrågasättas om inte punkt 2 bör vidgas så att den avser personalärende över huvud taget som hänför sig till den förstnämnda myndighetens verksamhet. Verket ifrågasätter vidare om inte 4 § – t. ex. genom en ny tredje punkt – bör vidgas på så sätt att myndighet ges generell rätt att lämna sekretessbelagd uppgift till annan myndighet, om denna behöver uppgiften för att vid eller utom domstol företräda den förstnämnda myndigheten i tvist. I anslutning härtill nämner verket att det enligt 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m. m. (kollektivavtalsförordningen) skall företräda staten som arbetsgivare i det stora flertalet tvister rörande arbetstagare hos staten. Till dessa tvister hör bl. a. tvister om kollektivavtal eller enskilda avtal, tvister om tolkning eller tillämpning av medbestämmandelagen (1976:580) samt tvister som avses i punkt 2. Enligt vissa särskilda författningsbestämmelser företräder verket också icke statlig arbetsgivare i vissa tvister rörande arbetstagare hos denne. Regler härom är intagna bl. a. i 5 § den s. k. ställföreträdarlagen (1965:576), 1 § kollektivavtalsförordningen (jfr SFS 1977:1049) samt regeringens beslut 1976-12-30 angående arbetstagare hos allmän försäkringskassa. Enligt bestämmelser i de nämnda författningarna får verket överlämna sin befogenhet till annan statlig myndighet eller arbetsgivaren. I den mån verkets anförda synpunkter föranleder ändring i 4 § anser verket häremot svarande ändringar böra vidtas i 1 kap. 5 § (se bl. a. punkt 3).

5 §

Paragrafen ger inte *riksdagens revisorer* anledning till erinran. Att *riksförsäkringsverket* önskar en komplettering av 5 § framgår av vad verket uttalar angående behovet av följdnormgivning under 6 och 7 §§.

Riksrevisionsverket gör vissa invändningar mot 5 §. I likhet med förslaget om fortplantning av sekretess (1 kap. 5 §) har begränsningen av sekretessen kopplats till den myndighet, där granskningen utförs. Med hänvisning till vad som verket anför under 1 kap. 5 § rörande revisionens informationskällor föreslår verket att de avslutande orden i förevarande paragrafs första mening "hos den första myndigheten, såvida uppgiften behövs för revision" får utgå. Verket erinrar vidare om att verket enligt sin instruktion skall granska hur bidrag av statsmedel används av mottagare av sådana bidrag, i den mån redovisningsskyldighet för bidragen föreligger gentemot statsverket eller särskilda föreskrifter meddelats om bidragens användning. I kungörelse 1948:347 har bidragsmottagarens skyldighet att lämna uppgifter till riksrevisionsverket närmare reglerats. En motsvarande uppgiftsskyldighet gällde tidigare enligt kungörelse 1949:357 gentemot riksdagens revisorer. I samband med tillkomsten av nya regeringsformen ersattes sistnämnda författning av lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m. Av 1 § andra stycket lag (1974:1036) med instruktion för riksdagens revisorer jämte förarbeten (KU 1974:65 s. 7) framgår att riksdagens revisorer avses ha samma granskningskompetens i fråga om statsunderstödd verksamhet som riksrevisionsverket. Granskningskompetensen bör givetvis för bidragsmottagarens del medföra en motsvarande uppgiftsskyldighet. Verket pekar i detta sammanhang också på att revisionskontoren numera i ökad utsträckning också ägnar sig åt granskning av statsbidrag. Detta är exempelvis fallet inom skolöverstyrelsens verksamhetsområde. Då 5 § jämte specialmotiveringen härtill ger uttryck för inte avsedda skiljaktigheter mellan olika revisionsorgan, föreslår verket att paragrafen i stället i sin helhet formuleras på följande sätt: "Sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet som har att verkställa revision. Bör uppgiften ej utan synnerliga skäl komma till annans kännedom, skall dock frågan om dess utlämnande hänskjutas till regeringens avgörande."

JO anser att det kan diskuteras om bestämmelsen om hänskjutande till regeringen av utlämnandefråga lämpar sig för sådana fall då det är kommunens revisorer som vill ta del av uppgifter hos kommunal myndighet. Liknande synpunkter anlägger *Svenska kommunförbundet*. Förbundet konstaterar att en sådan bestämmelse kan i och för sig vara naturlig för statsförvaltningen men rimmar illa med de grundläggande principerna för kommunal självstyrelse. Regeringen eller statsmakterna har i övrigt inga befogenheter såvitt gäller kommunal revision. Någon form av statlig lämplighetsprövning av sådana frågor kan inte vara sakligt motiverad. Till bilden hör att bestämmelsen i 5 kap. 3 § kommunallagen, som ger revisor rätt att av kommunal nämnd få de uppgifter och upplysningar som behövs för

revisionsarbetet, inte har försetts med några rättsliga sanktioner. Promemorieförslagets 13 kap. 9 § om myndighets rätt att föra talan mot annan myndighets vägran att få tal del av handling genom besvär till kammarrätten synes också bli tillämplig för de kommunala revisorernas del om en kommunal nämnd vägrar lämna ut en sekretessbelagd handling som behövs för revisionen. Denna prövning, där revisionens och nämndens intressen vägs mot varandra utifrån bestämmelsen i 2 kap. 5 § bör vara tillfyllest. Förbundet anser därför att rätten att hänskjuta frågan om hemlig handlings eller uppgifts utlämnande till regeringen inte bör göras tillämplig på den kommunala sektorn.

6 och 7 §§

Allmänna uttalanden om sekretessen mellan myndigheter redovisas i avsnitt 6.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker i princip förslaget om enhetlig reglering av uppgiftslämnande såväl på begäran av annan myndighet som på myndighets eget initiativ, något som är en nyhet i jämförelse med LOFT.

Regeringsrätten avstyrker förslaget i 6 § att sekretessen mellan myndigheter skall kunna genombrytas genom förordning.

Näringsfrihetsombudsmannen förklarar att han för sin verksamhet i betydande grad är beroende av uppgifter från andra myndigheter, främst statens pris- och kartellnämnd men även bankinspektionen och försäkringsinspektionen. Uppgiftslämnandet från dessa organ kan sägas partiellt regleras genom 25 § konkurrensbegränsningslagen enligt vilken näringsfrihetsombudsmannen har rätt att begära utredningsbiträde av de nämnda myndigheterna som med stöd av uppgiftsskyldighetslagen kan inhämta erforderliga uppgifter från företag. Statens pris- och kartellnämnd skall även i övrigt i enlighet med sin instruktion delge näringsfrihetsombudsmannen undersökningsresultat som kan vara av betydelse för dennes verksamhet med avseende på pris- eller konkurrensförhållanden inom näringslivet. I instruktionerna för bankinspektionen och försäkringsinspektionen finns bestämmelser om samråd med näringsfrihetsombudsmannen i pris- och konkurrensfrågor. Samtliga undersökningsorgan har att främja allmän kännedom om rådande pris- och konkurrensförhållanden. Näringsfrihetsombudsmannen har motsvarande samrådsbestämmelse i sin instruktion. Sambandet mellan de olika myndigheterna på pris- och konkurrensområdet och de konkreta bestämmelser som finns för uppgiftslämnandet dem emellan får anses utgöra tillräcklig grund för överlämnande också av sekretessbelagda uppgifter. Av betydelse är därvid att myndigheterna i fråga har funktioner som delvis kompletterar varandra inom samma verksamhetsområde och att samma kriterier för sekretess är tillämpliga.

Näringsfrihetsombudsmannen framhåller också att statens pris- och

kartellnämnds prisövervakande verksamhet är integrerad med dess konkurrensfrämjande verksamhet och att sambandet mellan dessa verksamheter är grundläggande och nödvändigt. Uppgifter inhämtade av statens pris- och kartellnämnd, t. ex. som underlag för information till allmänheten rörande pris- och konkurrensförhållanden eller i prisövervakande syfte, bör därför kunna överföras till och användas direkt i den konkurrensfrämjande verksamheten hos såväl statens pris- och kartellnämnd som näringsfrihetsombudsmannen, inte minst för att undvika belastning på företagen genom dubblering av uppgiftsinsamling. Fortlöpande uppgifter om pris- och kostnadsutveckling är för näringsfrihetsombudsmannen en viktig bedömningsgrund när det gäller kända konkurrensbegränsningars skadlighet och kan också ge anvisningar om nya områden där konkurrensen kan antas vara begränsad. Näringsfrihetsombudsmannen förutsätter att de nämnda bestämmelserna utgör sådan författningsreglering av uppgiftslämnande som enligt 6 § tar över sekretessen och att, om så ej skulle vara fallet, kompletterande författningsreglering sker.

Länsstyrelsen i Malmöhus län påpekar att det i 6 § görs skillnad mellan utlämnande till myndighet av uppgift av visst slag och utlämnande av uppgift till viss myndighet, eller med andra ord mellan speciella uppgifter till myndighet (allmänt) och uppgifter (allmänt) till speciell myndighet. Denna distinktion förefaller länsstyrelsen inte meningsfylld. Stadgandet torde kunna inskränkas till utlämnande av uppgift (allmänt) till myndighet (allmänt), då det speciella ryms under det allmänna. Härunder kommer följaktligen även att rymmas speciell uppgift till speciell myndighet, med vilken lokution paragrafen annars hade kunnat kompletteras.

Anmärkningar mot lagtexten av språklig natur görs i några yttranden.

Hovrätten för Västra Sverige anser att den avsedda innebörden i första stycket torde komma fram tydligare genom avfattningen "... föreskrift som är intagen i lag och som gäller utlämnande --- slag eller utlämnande av ...". I andra stycket kan då enligt hovrätten på motsvarande sätt sägas: "... enligt föreskrift som är intagen i förordning". Att utlämnande enligt föreskrift i förordning har brutits ut till särskild behandling i andra stycket synes bero på att undantag härifrån enligt 16 § skall gälla om så föreskrives i 3–12 kap. sekretesslagen eller i annan lag. Läser man enbart 6 §, är uppdelningen förbryllande. Kanske kunde man till andra stycket foga exempelvis: "om ej annat följer av vad som föreskrives i 16 §". En annan möjlighet som hovrätten anvisar är att direkt i andra stycket ange motsvarande begränsning i giltigheten.

Kammarrätten i Göteborg menar att 6 § har fått en svårtolkad utformning. I 6 § sägs bl. a. att sekretessbelagd uppgift får "utlämnas enligt föreskrift i lag i fråga om utlämnande till myndighet av uppgift av visst slag eller i fråga om utlämnande av uppgift till viss myndighet". I motiven uttalas (s. 149) att man endast avsett sådana föreskrifter som verkligen innefattar en specialreglering av sekretessen mellan myndigheter, "något som inte alltid är fallet t. ex. när

skyldighet att lämna underrättelse om viss uppgift är påbjuden". Vad som åsyftas med de citerade orden är enligt kammarrätten inte helt lätt att förstå. Troligen avser man att utesluta bestämmelser som endast anbefaller (s. 251) samarbete mellan myndigheter och andra generella regler om informationsutbyte myndigheter emellan. Detta framgår dock knappast av de citerade orden. Huruvida den nu behandlade begränsningen av paragrafens tillämpningsområde verkligen behövs anser sig kammarrätten ha svårt att bedöma. Om så inte är fallet skulle paragrafen kunna förenklas avsevärt, t. ex. genom att första stycket får följande utformning: "Utöver vad som följer av 2 § och 5 § andra stycket får sekretessbelagd uppgift utlämnas till myndighet enligt föreskrift i lag."

Sveriges domareförbund nämner första stycket i 6 § som exempel på onödigt svår lagtext.

Liknande synpunkter av mera formell natur framförs av andra remissinstanser. *Lantbruksstyrelsen* anför att uppdelningen i två stycken lagtekniskt är mindre lyckad men har samband med regeln i 16 § att undantag kan göras från andra stycket. Sådana undantag har också gjorts i flera lagrum i 8–10 kap. Styrelsen ifrågasätter om inte 6 § skulle vinna i klarhet om undantaget i 16 § tas in direkt i 6 §. Styrelsen förklarar dessutom att undantag f. ö. kan göras också i fråga om första stycket (jfr 8 kap. 1, 2 och 5 §§), och konsekvensen synes kräva att en påminnelse görs om även detta i 6 §.

Enligt *kriminalvårdsstyrelsens* mening tyngs promemorieförslagets lagtext av hänvisningar till 6 och 7 §§. I de fall så kan ske utan att lagtexten blir alltför omfattande anser styrelsen att en beskrivande text så långt möjligt bör användas. Likaså anmärker *länsstyrelsen i Östergötlands län* att ett stort antal av de materiella sekretessreglerna hänvisar till bestämmelserna i 6 §. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte bestämmelserna i klarhetens intresse bör utformas efter en annan teknik, varigenom det i varje aktuell paragraf direkt och positivt anges att utlämnande till annan myndighet endast får ske med stöd av lag resp. – i förekommande fall – förordning.

Enligt den åsikt *statens industriverk* redovisar bör generalklausulen i 7 §, rätt tillämpad, möjliggöra att sekretessbelagda uppgifter utan men för den enskilde kan lämnas från en myndighet till en annan i fall där detta framstår som ändamålsenligt. *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker att man genom bl. a. den föreslagna generalklausulen förbättrar skyddet mot obehörigt och menligt röjande av sekretesskyddad information inom och mellan myndigheter, särskild i vad avser det skydd som slår vakt om enskildas intressen.

Under remissbehandlingen har gjorts vissa uttalanden om tillämpningen av *första stycket* i 7 §.

Statens avtalsverk förutsätter att verket med stöd av 7 § kan få de sekretessbelagda uppgifter som verket behöver för sin förhandlingsverksamhet.

Enligt *generaltullstyrelsens* uppfattning skulle en tillämpning av 7 § innebära att sekretessbelagd uppgift skulle kunna lämnas ut i sådana fall som styrelsen anger som exempel på uppgiftslämnande från styrelsen till annan myndighet, utom såvitt avser utlämnande till åklagarmyndighet. Styrelsen förklarar också att 7 § synes medge ett samarbete mellan tullmyndigheter samt länsstyrelsernas skatteenheter och riksskatteverket i fråga om uppgifter av betydelse för beskattningen.

Statens pris- och kartellnämnd anser att föreskrifterna i 7 § inte väsentligt avviker från nuvarande ordning. Visserligen innebär punkt 2 en något ökad frihet att låta skade- och skyddsintressena träda tillbaka för andra intressen, något som kan leda till vanskliga avvägningar, men den ökade friheten uppvägs enligt nämndens mening i någon mån av skyldigheten att kommunicera med den enskilde.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län betonar när det gäller tillämpningen av generalklausulen, 7 §, att ännu större restriktivitet är påkallad, när myndighet utan begäran av annan myndighet lämnar sekretessbelagd uppgift till denna. Den myndighet som behöver uppgiften bör som regel själv ta initiativet och efterfråga den. I annat fall torde det ofta röra sig om typ av uppgiftslämnande, som bör vara författningsreglerat. Länsstyrelsen erinrar om att i promemorian (s. 146 ff) föreslås en mycket restriktiv tillämpning i synnerhet då sekretess föreskrivs till skydd för den enskilde. För den enskilde skulle det kunna framstå som ett svek att uppgifter, som han eller någon honom närstående lämnar, lämnas vidare för annat ändamål än det ursprungliga. En sådan reaktion kan menligt inverka på förtroendet för myndigheternas verksamhet. Detta kan i sin tur försämra förhållandet mellan myndighet och allmänhet och leda till minskad samarbetsvilja hos allmänheten. Således är det av stor betydelse att den förut nämnda restriktiviteten kommer till klarare uttryck i själva lagtexten, anser länsstyrelsen.

Länsstyrelsen hävdar att det vid en tillämpning av generalklausulen uppkommer stora svårigheter i avvägningen mellan uppgiftsbehov, å ena sidan, och skaderisk och skyddsintresse, å andra sidan. Det ankommer på den uppgiftslämnande myndigheten att bedöma bl. a. risken för skada för den enskilde. I promemorian (s. 134) klargörs att med "skada" åsyftas uteslutande ekonomisk skada. Åtskilliga myndigheters verksamhet medför ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Länsstyrelsen nämner som exempel verksamhet som rör såväl skatter och avgifter som bidrag och ersättningar. Således kan informationsutbyte mellan myndigheter leda till ökade utgifter och/eller minskade inkomster för den enskilde. Den enskilde skulle då med promemorieförslagets definition kunna anses lida ekonomisk skada. I sådana fall kan man enligt länsstyrelsen säga att den uppgiftsmottagande myndigheten i sin verksamhet är intresserad av just den ekonomiska konsekvensen, medan den enskilde har det rakt motsatta intresset. Frågan är då vems

intresse som skall få företräde. Enligt länsstyrelsens mening är det rimligt att, när en myndighets verksamhet avser just den ekonomiska konsekvensen i fråga, myndighetsintresset skall anses starkare än den enskildes intresse, trots att själva risken är alldeles uppenbar att den för den enskilde menliga ekonomiska konsekvensen inträffar. Vad som här åsyftas är ju egentligen endast att möjliggöra för det allmänna att förmå den enskilde att dels uppfylla sina ekonomiska förpliktelser gentemot samhället, dels inte missbruka sina ekonomiska rättigheter. Som exempel nämner länsstyrelsen uppgifter från skattemyndigheterna till indrivningsmyndighet, allmän försäkringskassa etc. En sådan inställning i myndighetseffektivitetens intresse ter sig enligt länsstyrelsens uppfattning knappast stötande. En av den enskilde ev. uppfattad ekonomisk skada, som består i verkningar av rättelser, som kan följa genom uppgiftsutbyte mellan myndigheter, måste således undantas vid tillämpning av generalklausulen, anser länsstyrelsen. Då blir också inhämtande av yttrande i frågan från den enskilde utan mening. Detta behöver enligt länsstyrelsens mening uttryckas direkt i författningstexten eller åtminstone i ett motivuttalande i den mån generalklausulen över huvud skall anses tillämplig i dessa fall. Om uppgiftsutbytet mellan nämnda myndigheter har karaktären av regelmässighet, vilket ofta här syns vara fallet torde särskild författningsreglering vara nödvändig, lämpligen i lagform.

Att frågan när sekretessbelagd uppgift får utlämnas till myndighet, föreslås bli föremål för rättslig reglering finner *Svenska kommunförbundet* vara till fördel, eftersom viss osäkerhet har rått om vilka principer som gäller i fråga om utlämnande av sekretesskyddad handling myndigheter emellan. Mot de föreslagna reglerna gör förbundet dock den invändningen, att det uppenbarligen kan bli svårt för den myndighet som har handlingen om hand att vid begäran om utlämnande bedöma huruvida handlingens utlämnande till annan myndighet kan komma att medföra att det intresse som sekretessen skall skydda skadas. De sekretesskyddade uppgifterna i handlingen kan, sedan den utlämnats till annan myndighet, bl. a. få ett annat sekretesskydd och kanske sådant av lägre valör än det de tidigare åtnjutit. Kommunförbundet åberopar att det inom vissa samhällsområden, såsom socialvård, sjukvård och skola, i stor utsträckning sker samarbete i ärenden som rör enskilda personer och familjer. De uppgifter i dessa myndigheters handlingar som åtnjuter sekretesskydd är ofta av mycket ömtålig natur, eftersom de berör enskildas privatliv och personliga integritet. Förbundet anser det därför förenat med särskilda svårigheter att bedöma om risk för skada föreligger vid ett utlämnande av handlingarna till annan myndighet. I vart fall blir det svårt att avgöra hur den enskilde uppfattar riskerna för att hans integritet kan komma att skadas genom utlämnande av uppgifter om hans personliga förhållanden. Eftersom objektiva kriterier på skada av angivet slag knappast kan preciseras, är frågan om hur den enskilde själv upplever skaderisken av största intresse. Förbundet anser att de nu påtalade svårigheterna att bedöma

skaderisken skulle undanröjas om sekretesskydd av i stort sett samma dignitet tillskapas inom de angivna verksamhetsområdena, socialvård, sjukvård samt skolans elevvårdande verksamhet. Med samma sekretess inom dessa vårdområden finns ingen anledning att heller i detta sammanhang laborera med ett skaderekvisit. Den av socialutredningen föreslagna regeln för utlämnande av sekretesskyddad handling tillhörig socialvården (socialtjänsten) föredras därför av kommunförbundet. Regeln anger i princip att handling inte får utlämnas utan samtycke av den eller dem som berörs av handlingen eller då det i lag särskilt angivits att utlämnande skall ske. Enligt förbundets mening lämpar sig den i 7 § föreslagna bestämmelsen emellertid väl som generell regel för utlämnande av sekretesskyddad handling myndigheter emellan på andra samhällsområden än vårdområdena.

Uttalanden om tillämpningen av endera punkterna i första stycket redovisas också i det följande.

Kammarrätten i Göteborg redogör för hur generalklausulen skulle tillämpas i ett praktiskt fall. Kammarrätten utgår från att en tjänsteman skall avgöra om en viss sekretessbelagd uppgift får utlämnas – kanske på begäran – till en annan myndighet. Det förutsätts vidare att den materiella sekretessbestämmelsen innehåller ett skaderekvisit. Enligt kammarrätten skall tjänstemannen då först avgöra om det föreligger någon risk för skada om uppgiften utlämnas. Är så inte fallet, kan uppgiften direkt lämnas ut. I fortsättningen förutsätter kammarrätten dock att en sådan skaderisk föreligger. Tjänstemannen måste då se efter om uppgiftsskyldigheten är specialreglerad i annan författning. Om detta är fallet och regleringen verkligen innefattar en specialreglering av sekretessen mellan myndigheter, dvs. antingen tar sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag eller gäller viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet, får uppgiften lämnas ut. Om tjänstemannen skulle finna att det finns en specialreglering i annan författning men att denna inte är exakt tillämplig på hans situation, måste han enligt motiven (s. 257) ta ställning till om regleringen är av exklusiv natur, dvs. utesluter tillämpningen av generalklausulen. Om han därvid finner att specialregleringen är exklusiv men inte direkt tillämplig på hans fall, kan uppgiften inte utlämnas. Om specialregleringen inte är exklusiv eller om frågan inte visar sig vara specialreglerad, har han därefter att i den materiella sekretessbestämmelsen kontrollera huruvida förbud föreligger mot att använda generalklausulen. Är detta fallet, får uppgiften inte utlämnas. Om tjänstemannen efter denna undersökning finner att generalklausulen får tillämpas, skall han vända sig till myndigheten. Denna skall då, om uppgiften omfattas av sekretess till förmån för enskild, om möjligt bereda den enskilde tillfälle att yttra sig. Först därefter skall myndigheten genom en avvägning av olika intressen i enlighet med generalklausulen besluta om uppgiften får lämnas ut eller ej. Kammarrätten anser att det anförda visar att systemet blir mycket komplicerat, något som säkerligen kommer att återverka menligt på

myndigheternas effektivitet. Det måste också beaktas att utväxling av uppgifter mellan myndigheter sker dagligen, varför man nödvändigtvis måste ha ett enkelt och lättillämpat system.

Liknande uttalanden görs av *stadsjuristen i Stockholms kommun.* Hon delar uppfattningen att någon form av generalklausul är nödvändig då det gäller att reglera frågan om under vilka förutsättningar hemliga uppgifter får utväxlas mellan och inom myndigheterna, när sekretessbestämmelserna även skall vara tillämpliga inom den offentliga förvaltningen. Stadsjuristen har emellertid inte övertygats om att den i promemorian presenterade lösningen är den lämpligaste. Förslaget medför enligt hennes mening en betungande formalisering och byråkratisering av förfarandet samtidigt som tjänstemän och myndigheter som skall tillämpa bestämmelserna ställs inför synnerligen vanskliga avvägningsfrågor. Möjligheterna att lämna uppgift vidare synes också i många fall bli för snäva. Det bör därför övervägas om inte punkterna 1 och 2 kan utbytas mot ett mer allmänt hållet obehörighetsrekvisit och om inte föreskriften i tredje stycket, om skyldighet att om möjligt bereda den enskilde tillfälle att yttra sig, bör utbytas mot en rekommendation; dvs. "bör" i stället för "skall". Även den tekniska konstruktionen av förevarande bestämmelser anser stadsjuristen kunna föranleda åtskilliga bekymmer vid den praktiska tillämpningen. Här liksom eljest sammanhänger detta med myndighetsbegreppets obestämda karaktär och de bedömningar som skaderekvisiten nödvändiggör. Följande exempel kan uppställas. Enligt promemorieförslaget skall den intresseavvägning som avses i punkt 2 göras av själva myndigheten och ej av den enskilde tjänstemannen, (s. 255) även om beslutskompetensen i och för sig kan delegeras "till någon kvalificerad befattningshavare". Antag att en kommunal nämnd (= myndighet) står inför att fatta beslut i ett ärende rörande tjänstetillsättning. De som söker tjänsten är redan tidigare anställda hos nämnden. För dessa finns en personakt hos en inom nämndens förvaltningskontor inrättad personalavdelning. För vården av personalakterna svarar en tjänsteman; personalsekreteraren. För att kunna avgöra vem som är lämpligast för tjänsten, önskar nämnden få del av de sökandes personakter. Dessa innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt 8 kap. 11 § i promemorieförslaget. Personalsekreteraren gör den rimliga bedömningen att personalsocial verksamhet och tjänstetillsättning inte är en och samma utan två olika särskilda verksamheter. Han får alltså inte lämna uppgifterna till nämnden om inte generalklausulen är tillämplig. Denna har ju som ovan nämnts motsvarande tillämpning även vid utlämnandet av hemlig uppgift inom myndighet utanför den särskilda verksamhet vari den inhämtats. Till en början har han då att göra den riskbedömning som föreskrivs i 7 § första stycket 1. Han gör därvid för ett visst fall den bedömningen att risk kan anses föreligga att det intresse, som ifrågavarande sekretess skall skydda, kommer att skadas om han lämnar uppgiften till nämnden. Fråga uppkommer därefter om uppgifterna kan lämnas ut med

stöd av punkt 2. Får han göra denna bedömning själv under åberopande att orden "motsvarande tillämpning" i 9 § och förnuftsskäl rimligen leder till att inte den som begär uppgifterna, nämnden själv, också skall göra intresseavvägningen i fråga? Eller är det månne personalavdelningens avdelningschef som skall göra bedömningen eller kanske förvaltningskontorets chef, eftersom personalavdelningen eller alternativt förvaltningskontoret som helhet i förevarande fall möjligen är att anse som myndighet i förhållande till nämnden? Inte heller sistnämnda lösning är rimlig, anser stadsjuristen, eftersom dessa organ inte har annan ställning och funktion än att biträda nämnden i dess verksamhet. Med bortseende från alla ändamålsöverväganden konstaterar stadsjuristen att den enda lösning, som förefaller att ha direkt stöd i den föreslagna lagtexten, är den att nämnden själv beslutar om huruvida uppgifterna skall få utlämnas till nämnden (efter att vederbörligen ha gett den tjänsteman som uppgifterna rör tillfälle att yttra sig i frågan). Man är onekligen benägen att instämma i personalsekreterarens uppfattning att detta inte kan vara rimligt. Stadsjuristen tillägger att exemplet kan varieras på många sätt, det ena krångligare än det andra, alla likväl avspeglande vad som förekommer i den dagliga praktiska verksamheten.

Enligt den mening som *hovrätten för Västra Sverige* uttalar är det att föredra att man direkt anger att begränsning i generalklausulens tillämplighet kan följa av bestämmelse i 3–12 kap. eller i annan lag.

Punkt 1 i första stycket kritiseras av *JK*. Denne anför:

På s. 254 förs ett resonemang om huruvida behov över huvud taget föreligger av denna bestämmelse. Den anses emellertid få betydelse i vissa fall. För det första sägs den kunna tillämpas när den materiella sekretessregeln saknar skaderekvisit. För det andra uttalas att bestämmelsen medger en något friare bedömning i skadehänseende i fråga om sekretessbestämmelser med skaderekvisit. Resonemanget utmynnar i uttalandet att bestämmelsens tillämpningsområde i alla händelser blir "smalt".

För egen del får jag anföra följande. Enligt den föreslagna regeln får uppgifter utlämnas om risk inte kan anses föreligga att det skyddade intresset därigenom skulle skadas. I förhållande till sådana sekretessbestämmelser i lagförslaget som innehåller det vanliga raka skaderekvisitet torde förevarande bestämmelse i sak inte innebära någon ökad möjlighet till utlämnande. I dessa fall kan i varje fall inte något utrymme för en "friare bedömning i skadehänseende" finnas. Bestämmelsen synes därför överflödig i dylika fall. – Är skaderekvisitet omvänt, innebär bestämmelsen åtminstone formellt en viss uppmjukning. Det kan dock ifrågasättas om den realiter har en sådan effekt. Står det exempelvis klart att den enskilde motsätter sig utlämnande, måste häri anses ligga en så stark presumtion för risk för skada eller men att ett utlämnande som regel bör vara uteslutet. Det bör observeras att, då skaderekvisitet är omvänt, kravet på risk för skada eller men över huvud taget måste sättas mycket lågt och att redan uppgiftens utlämnande till endast en person – offentlig funktionär eller annan – ofta kan betyda men för den enskilde. Det synes därför som om den ifrågavarande bestämmelsen knappast skulle utöka möjligheterna till utlämnande utöver vad som följer redan av det omvända skaderekvisitet i sekretessregeln. Den "friare bedöm-

ning" varom i promemorian talas, skulle mot bakgrunden av det anförda närmast innebära att den utlämnande myndigheten kunde nonchalera en, låt vara ringa men ändå existerande skaderisk. Detta torde dock ej vara avsikten. Ej heller då skaderekvisitet är omvänt, synes alltså den föreslagna bestämmelsen ha någon större funktion att fylla. – Anses slutligen sekretessintresset så starkt att något skaderekvisit ej alls upptages i sekretessregeln, synes högst inkonsekvent att medge det undantag som den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket 1 utgör.

Sammanfattningsvis anser jag sålunda att bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket 1 bör helt utgå. Det eventuella informationsintresse som regeln avser att tillgodose synes kunna tillfredsställas med utnyttjande av 2 kap. 6 § första stycket, varjämte torde kunna förväntas att sekretessintressets bärare i ej obetydlig utsträckning kommer att samtycka till utlämnande.

Från vissa håll har dock under remissbehandlingen uttalats att punkt 1 skulle kunna tillämpas i en del fall.

I samma mån som *SCB* är angelägen om att statistiskt primärmaterial hos SCB kan tillförsäkras ett högt sekretesskydd i förhållande även till andra myndigheter är verket beroende av att möjligheterna att för statistisk bearbetning få tillgång till andra myndigheters uppgifter inte begränsas oavsett det ändamål uppgifterna primärt har insamlats för. Från sekretessynpunkt kan inga betänkligheter heller resas mot att statistiskt bearbeta material som ursprungligen har inhämtats för andra ändamål än statistik. Utvecklingen pekar också på att den statliga statistikproduktionen av rationalitetsskäl och för att minska uppgiftslämnarnas börda framgent i allt högre grad kommer att försörjas med primärmaterial som inte i första hand insamlas till SCB eller endast för statistikändamål. SCB förutsätter att utlämnande för statistik kan ske enligt punkt 1.

Statens kärnkraftsinspektion förklarar att andra remissmyndigheter i ärenden enligt atomenergilagen hittills i allmänhet visserligen inte har haft behov av sekretesskyddad information vid sina ställningstaganden – möjligen med undantag för statens strålskyddsinstitut – men att i ärenden enligt den s. k. villkorslagen detta kan förekomma och att i sådant fall punkt 1 torde bli tillämplig.

Skogsstyrelsen godtar *punkt 2*. Från delvis olika utgångspunkter kritiserar en del remissinstanser bestämmelsen om intresseavvägning.

JO hänvisar till att det i motiven (s. 255) sägs bl. a. att utlämnande uppenbarligen får äga rum endast om behovet klart väger över de skäl som talar för att uppgiften inte tillhandahålls. Härav synes framgå att bestämmelsen är avsedd att få en ganska restriktiv tillämpning. JO framhåller att, om så inte sker, stora delar av det föreslagna regelsystemet rörande uppgiftslämnande myndigheter emellan kommer att förlora sin betydelse. JO ifrågasätter därför om inte lagtexten bör bringas till bättre överensstämmelse med motivuttalandena. *Statens industriverk* erinrar om att verket handlägger en mängd ärenden som ryms under sådan verksamhet som redovisas i 9 kap. 4 § och där sekretess ofta gäller. För denna verksamhet är det av vikt att de

uppgifter om affärs- eller driftförhållanden som enskilda lämnar i dessa sammanhang inte utan starka skäl bringas till annan myndighets kännedom, och detta även om sekretessen skulle följa uppgifterna. Den enskilde utgår nämligen från att uppgifter av detta slag inte kommer att lämnas ut, vilket bidrar till att han beredvilligt lämnar de uppgifter som verket begär av honom. En sådan ordning anser verket vara nödvändig för att inte det förtroendeförhållande som finns mellan verket och näringslivet skall allvarligt störas.

Sveriges advokatsamfund finner skälighetsbedömningen i punkt 2 vara tveksam.

Att *statsjuristen i Stockholms kommun* anser att vanskliga bedömningar uppkommer vid tillämpning av punkt 2 framgår av hennes uttalanden om 9 kap. 8 §.

Enligt *näringsfrihetsombudsmannens* mening får det allmänna intresset av att åtgärd vidtas mot skadliga effekter av konkurrensbegränsningar, även sådana som ej kartellregistreras, inte sällan anses väga tyngre än enskilda företags ekonomiska skyddsintressen. Detta får beaktas även av andra myndigheter än dem som har konkurrensfrämjande verksamhet i de enstaka fall då utlämnande begärs av primärt sekretessbelagda uppgifter som är väsentliga för bedömningen av konkurrensbegränsningarnas effekter.

Länsstyrelsen i Malmöhus län uttalar att det tycks vara oklart i vilka fall det är möjligt att till annan myndighet lämna meddelande om fullbordat brott. Inte minst gäller detta beskattningsområdet. Enligt gällande rätt torde det enligt länsstyrelsen t. ex. inte vara tillåtet för granskningsman, som vid taxeringsrevision upptäcker brott mot valutalagstiftningen eller försäkringskassebedrägeri, att anmäla detta till riksbanken eller vederbörande försäkringskassa. Detta betecknar länsstyrelsen som otillfredsställande. Detta och liknande spörsmål har inte närmare behandlats i förslaget, vilket länsstyrelsen anser vara en brist. Ett utlämnande med stöd av punkt 2 innebär en avsevärd omgång. Om möjligt skall den enskilde först höras. Vidare skall beslut om utlämnande fattas av myndigheten, ej av den enskilde tjänstemannen. Detta torde förutom tidsutdräkt ofta leda till en större försiktighet när det gäller utlämnande. Länsstyrelsen fruktar att man på detta sätt avsevärt kommer att försvåra kommunikationen myndigheterna emellan, till men för myndigheternas försök att komma till rätta med diverse oegentligheter.

Innebörden av skaderekvisiten ger *riksrevisionsverket* anledning att ifrågasätta om inte myndigheternas bedömning enligt andra punkten av sekretessbehovet med hänsyn till skaderisk och skyddsintresse bör underlättas. Ett exempel på oklarhet är enligt verkets mening vad som anförs i promemorian om indrivningsverksamheten (s. 135). Indrivningsverksamheten syftar till att slutgiltigt förverkliga fastställda rättsanspråk, och för den skull har kronofogdemyndigheterna skyldighet att efterforska gäldenärens

tillgångar. Några uttalade begränsningar i undersökningsplikten synes inte föreligga. Beroende på personalresurser och arbetsmetoder sker dock i praktiken begränsningar. Bl. a. begränsas den fältmässiga undersökningen genom att information inhämtas från andra myndigheter och efterforskningar görs i olika register. Kännedom om gäldenärens tillgångar redan före en förrättning anses ge möjlighet till en, även för den enskilde, mer ändamålsenlig handläggning av ett ärende. Alltjämt måste dock i många fall uppgifter om tillgångar inhämtas på fältet genom kontakt med gäldenären. Detta kan, även om största diskretion iakttas, lätt leda till men för gäldenären. Det kan också bli fråga om kostnadskrävande förrättningar. Mot bakgrund av det anförda anser verket det vara angeläget att tveksamhet om kronofogdemyndigheternas möjligheter att få information från andra myndigheter i indrivningsarbetet undanröjs. Ett klarläggande i det fortsatta arbetet med förslag till sekretesslag är därför önskvärt.

Förslaget att myndigheten och inte den enskilde tjänstemannen skall göra prövningen enligt punkt 2 kommenteras av ett par remissinstanser.

Regeringsrätten uttalar som sin mening att beslut, om uppgift skall lämnas till annan myndighet, måste kunna fattas i ett sammanhang och att det praktiskt ej kan uppdelas på flera led.

Frågan, var beslutanderätten skall ligga, kan enligt *JO:s* mening lämpligen regleras i myndighetens instruktion eller arbetsordning. En hänvisning till sådana bestämmelser kan göras i lagen. Möjligen bör i själva lagen regleras hur det skall förfaras i särskilt kvalificerade eller svårbedömda fall (jfr 13 kap. 6 § andra stycket). *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det lämpligast att beslutsformen i fråga om utlämnande av uppgift till annan myndighet får regleras internt inom utlämnande myndighet.

Hovrätten för Västra Sverige har uppfattningen att det är att föredra att man direkt angav att begränsning av giltigheten av punkt 2 kan följa av bestämmelse i 3–12 kap. eller i annan lag.

Kommerskollegium delar uppfattningen att huvudmetoden att inskränka den s. k. generalklausulens tillämpningsområde bör vara att i författning närmare ange när uppgifter får utväxlas mellan myndighet och på vilka villkor det får äga rum. Kollegiet finner det också motiverat att i fråga om viss sekretess till skydd för enskilds intressen förbjuda utlämnande av uppgifter mellan myndigheter när inte författningsstöd finns.

Andra stycket i 7 § berörs i *riksarkivets* yttrande. Riksarkivet anser att vad som avses med "personregister enligt datalagen" inte är helt klart. Som framgår av specialmotiveringen (s. 257 f) kan datainspektionen meddela förbud mot utlämnande av uppgift från personregister om förbudet är begränsat till upptagning på datormedium. Däremot sträcker sig inte datainspektionens beslutsområde till uppgifter på annat medium såsom papper och film. Detta har bl. a. den konsekvensen att datainspek-

tionen kan gallra uppgifter på datormedium efter samråd med riksarkivet, medan riksarkivet fattar gallringsbeslut rörande indata- och utdatamaterial på papper och film etc. Promemorieförslaget synes av motiveringen att döma ge datainspektionen utvidgad möjlighet att allmänt reglera överföring av personregisteruppgifter från en myndighet till en annan. Klart framgår dock inte om datainspektionen härigenom skall erhålla en utvidgning av sitt kompetensområde. Riksarkivet anser att bestämmelsen bör förtydligas.

Kommunikationsregeln i 7 § *tredje stycket* har föranlett åtskilliga uttalanden från remissinstansernas sida.

Regeringsrätten noterar att en regelrätt kommunikation förutsätts för normalfallen. Bestämmelsen synes i och för sig tilltalande och rimlig men bidrar enligt regeringsrättens mening onekligen till att ge hela förfarandet kring överlämnande av uppgift från en myndighet till en annan eller inom en myndighet sådana dimensioner att den praktiska användbarheten reduceras. Vidare påpekar regeringsrätten att förfarandet kan inge den enskilde medborgaren föreställningen att han inträder som part i ärendet och får möjlighet att överklaga ett beslut som går honom emot.

Socialstyrelsen hyser i och för sig förståelse för principen att den enskildes yttrande skall införskaffas, innan en sekretessbelagd uppgift utlämnas till annan myndighet. Förslaget förutsätter emellertid en regelrätt kommunicering med den enskilde i de flesta fall. Förfarandet kommer i praktiken att leda till tungroddhet och ökad byråkratisering. Risk föreligger att också i de fall där ett intimt samarbete mellan myndigheter framstår som angeläget detta kommer att försvåras. Styrelsen syftar här särskilt på den samverkan mellan sjukvårdande och socialvårdande myndigheter som ofta bedöms nödvändig för att den enskildes vårdbehov skall bli tillgodosett. Till skydd för den enskilde torde enligt styrelsens uppfattning det vara tillräckligt med en allmän regel om att uppgiften skall kunna utlämnas, om det är uppenbart att så kan ske utan men för denne. Om utlämnande av uppgiften i ett barnavårdsärende är till men för föräldrarna men det ligger i barnets intresse, bör utlämnande ändå kunna ske. När det gäller samarbetet myndigheter emellan vill styrelsen vidare peka på att den föreslagna regeln kan ge upphov till svårigheter vid handläggningen av t. ex. bidragsförskott. Det är nödvändigt att försäkringskassan håller sig underrättad, såväl vid ansökningstillfället som senare, om vårdnadshavarens medverkan till fastställande av faderskapet och underhållsbidraget. Uppgifterna kring dessa omständigheter inhämtas uteslutande från barnavårdsnämnderna/sociala centralnämnderna. Styrelsen ifrågasätter därför om inte lagrummet kan förenklas och att man förslagsvis i stort sett endast bibehåller huvudregeln i första stycket.

Också *generaltullstyrelsen* är tveksam om behovet av kommunicering. Enligt styrelsens mening borde kommunicering i varje fall få underlåtas t. ex. när det är uppenbart att uppgift bör lämnas ut trots skaderisken och skyddsintresset, när kretsen av berörda enskilda (importörer, exportörer etc.) i

det särskilda fallet är stor och när det från kontrollsynpunkt är olämpligt att underrätta den enskilde. Detta bör i så fall tydligt anges i lagtexten. Styrelsen ser emellertid helst att kommuniceringsskyldigheten inskränktes till fall när utlämnandet avser uppgift om enskilds *personliga* förhållanden, i den mån 7 § är tillämplig i sådana fall. Kommuniceringsskyldighet förefaller styrelsen onödig från rättssäkerhetssynpunkt när det gäller uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden. En skyldighet i detta hänseende skulle endast komma att fördyra och fördröja proceduren utan att fylla någon egentlig funktion.

JO ifrågasätter det praktiska värdet av bestämmelsen i tredje stycket.

Kommunikationsregeln kan, enligt *Sveriges advokatsamfund*, i någon mån uppväga de negativa konsekvenser punkt 2 i första stycket kan medföra. *Sveriges industriförbund m. fl.* påpekar att 7 § i viss mån tillmötesgår önskemålen om dialog mellan myndighet och uppgiftslämnare genom föreskriften i tredje stycket. Organisationerna hälsar detta med tillfredsställelse. Det är dock att märka att i denna bestämmelse behandlas utlämnande av "sekretessbelagd uppgift", dvs. uppgift beträffande vilken är klarlagt att den faller under sekretessbestämmelse. Vad organisationerna efterlyser beträffande många av de i 9 kap. angivna situationerna är att denna kommunikation sker även vid avgörandet huruvida skaderekvisitet i sekretesslagen är uppfyllt beträffande den lämnade uppgiften.

Sveriges industriförbund m. fl. anser att den enskilde i de få fall där 7 § första stycket 1 kan bli tillämpligt bör beredas tillfälle yttra sig, eller åtminstone underrättas om att utlämnande skett, för att möjliggöra för uppgiftslämnaren att följa och bevaka en känslig uppgifts behandling i förvaltningen.

Också det föreslagna u n d a n t a g e t f r å n k o m m u n i k a t i o n s s k y l d i g h e t e n uppmärksammas i en rad remissyttranden. Bl. a. framhåller några instanser att lagtext och motiv inte stämmer överens.

Hovrätten för Västra Sverige anser att uttrycket "om så kan ske utan större olägenhet" bättre synes täcka vad som avses än "om möjligt". – Vad som sägs i meningen "Skulle uppgiften. . ." (s. 259) är knappast ett rimligt argument i den fråga som diskuteras. En möjlighet att yttra sig över en uppgift hos den mottagande myndigheten är inte alltid ett skäl att underlåta att delgiva begäran om utfäende av uppgiften från den förvarande myndigheten. Det kan ju tänkas att uppgiften hos mottagaren läggs till grund för sådan myndighetsutövning mot den enskilde som är till nackdel för honom. Hovrätten förklarar att delgivning enligt förvaltningslagen i så fall är en ringa tröst. *Kammarrätten i Göteborg* påpekar att det i motiven (s. 258), som exempel på när yttrande kan underlåtas, nämns att situationen är så klar att utlämnande kan få äga rum utan föregående kommunikation. Detta exempel kan knappast rent språkligt falla in under orden "om möjligt" i lagtexten. Samma påpekande gör *datainspektionen*, som förklarar att man, om man önskar att undantagsbestämmelsen skall ha sådan omfattning – något som goda sakskäl

talar för – bör formulera om lagtexten, t. ex. på följande sätt: "– – – utlämnas, skall den bereda den enskilde tillfälle att yttra sig i frågan, dock ej om inhämtande av sådant yttrande är omöjligt eller uppenbart obehövligt". *Riksskatteverket* har samma mening. Verket erinrar vidare om att det i promemorian hänvisas till att 15 § förvaltningslagen i vissa fall – när uppgiften hos den mottagande myndigheten skall läggas till grund för myndighetsutövning mot den enskilde – medför att kommunikation kommer att ske. Verket har uppfattat detta uttalande så att bestämmelserna i 14–20 §§ förvaltningslagen avses bli tillämpliga hos den mottagande myndigheten i dess ärendehandläggning. Verket anser att meningen däremot inte kan vara att dessa regler i förvaltningslagen skall bli tillämpliga i ärendet om utlämnande av uppgiften hos den myndighet som innehar uppgiften och har att pröva om den skall lämnas ut – så att redan prövningen enligt 7 § första stycket 2 kan bli att anse som myndighetsutövning mot enskild.

Också *Sveriges industriförbund m. fl.* påpekar att lagtext och motiv inte stämmer överens. Enligt organisationernas mening bör tredje stycket ges den betydelsen som formuleringen antyder, nämligen att kommunikation kan underlåtas endast när det objektivt sett framstår som omöjligt att invänta eller få svar eller eljest synnerliga skäl föreligger. Organisationerna bedömer sålunda kommunikationen som så viktig att den endast i rena undantagsfall bör kunna få underlåtas. I samtliga fall bör dock förfrågan sändas till uppgiftslämnaren. Om dennes svar av en eller annan anledning inte kan inväntas, bör detta anges i underrättelsen. Uppgiftslämnaren får härigenom även i dessa fall vetskap om hur för honom ömtåliga uppgifter hanteras av myndigheterna. *LRF* anser att uttrycket "om möjligt" bör tolkas så att myndighet endast rent undantagsvis bör kunna underlåta kommunikation. Att den enskilde "om möjligt" skall beredas tillfälle att yttra sig finner *Sveriges advokatsamfund* i alltför hög grad ägnat att medföra godtycklig tillämpning och föreslår att den föreslagna begränsningen "om möjligt" utgår.

Behovet av följdnormgivning tas upp i flera remissyttranden. *Riksförsäkringsverket* understryker det enligt verkets mening oavvisliga kravet på att socialförsäkringsorganen får full tillgång till för deras verksamhet erforderliga handlingar, även sådana handingar/uppgifter, vilkas innehåll till äventyrs kan vara "till men" för den enskilde. Med hänsyn härtill måste bestämmelser om utlämnande av handlingar eller uppgifter till dessa organ intas i lag eller förordning för samtliga de myndigheter där utlämnande av sekretessbelagda uppgifter kräver särskilt lagstöd. Motsvarande torde, omvänt, gälla för åtskilliga myndigheter där behov föreligger att erhålla uppgifter från riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Härutöver förutsätter verket att i lagen om allmän försäkring kvarstår en bestämmelse med en innebörd motsvarande nu gällande 20 kap. 9 § för de myndigheter som utan inskränkning har att tillämpa det föreslagna 2 kap. i sekretesslagen. Verket förbehåller sig att i anslutning till ev. kommande proposition närmare

få precisera de lag- och författningsbestämmelser som behövs för att täcka verkets och kassornas behov. I allmänna motiveringen (s. 151) har även utsagts att sekretessfrågorna mellan myndigheterna närmare behöver utredas. Enligt verkets mening är det vidare nödvändigt att åstadkomma fritt utbyte av handlingar eller uppgifter mellan verket och försäkringskassorna även i de fall där det inte är fråga om prövning enligt 4 § 1 eller revision enligt 5 §. Detta skulle kunna ske antingen inom ramen för speciallagstiftning eller – måhända än bättre – genom att 5 § utökas så att den täcker inte bara revision utan även andra tillsynsfunktioner.

SCB utgår från att statistikbehoven beaktas vid utformningen av kommande författningsreglering enligt 6 §.

Generaltullstyrelsen uttalar att styrelsen, riksskatteverket och statens pris- och kartellnämnd avser att inom kort i en gemensam skrivelse till regeringen hemställa bl. a. att erforderliga författningsbestämmelser utfärdas som medger rutinmässigt utbyte av information om import och export från generaltullstyrelsen till riksskatteverket och statens pris- och kartellnämnd. Bl. a. kommer att föreslås att en regelmässig informationsöverföring får ske från tullverket till riksskatteverket och till statens pris- och kartellnämnd i form av databand med företagsrelaterade uppgifter rörande import och export. Banden måste även innehålla identitetsnummer för berörda importörer och exportörer. Den planerade informationsöverföringen till skattemyndigheterna gäller främst mervärdeskatt, men även uppgifter och material som rör direkt skatt och punktskatter avses kunna utväxlas mellan tullverket och skattemyndigheterna. Överföringen av information till statens pris- och kartellnämnd syftar bl. a. till att möjliggöra en kontinuerlig kartläggning av importerande företags marknadsandelar inom viktigare varuområden.

Arbetarskyddsstyrelsen anser att en reglering i 7 §, som innebär att en prövning skall göras för varje särskild handling och att den enskilde ofta skall ha tillfälle att yttra sig, är helt ohanterlig för arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens del. Det omfattande informationsbehovet gör det nödvändigt med generella regler, som medger ett rutinmässigt informationsutbyte. Såsom uttalas i promemorian bör ett sådant utbyte bli föremål för särskild författningsreglering. Detta kan enligt styrelsens mening lämpligen ske i samband med den följdnormgivning som berörs på s. 259 i promemorian. En sådan reglering skulle ur arbetarskyddets synpunkt ha väsentliga fördelar genom att den på ett överskådligt sätt tog upp gällande undantag från lagens huvudregler. I en sådan specialförfattning kunde man också ta upp det viktiga problemet om i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till skyddsombud, fackföreningsfunktionärer, skyddstjänstemän m. fl. Styrelsen och yrkesinspektionen har i sin verksamhet ett klart behov av att fritt få sprida information om olika slag av arbetsmiljöproblem. Mottagare kan vara allmänheten, eller arbetsgivare och arbetstagare eller en snävare krets av funktionärer. Det kan här gälla sådant som t. ex. uppgifter om

sammansättningen av produkter som används i arbetslivet. Arbetsgivare kan t. ex. ha behov av uppgifter ur produktregister för att upprätta förteckningar över innehållet i farliga ämnen som används i verksamheten. Även medicinska uppgifter kan ofta vara aktuella. Styrelsen anser att sekretesshänsyn i allmänhet inte får hindra att sådan information sprids i den utsträckning som behövs för att arbetsmiljöarbetet skall ge avsett resultat.

Statens invandrarverk erinrar om att verket saknar lokal organisation. Vid handläggning av tillstånds- och medborgarskapsärenden utför polisen utredningar om utlänningars personliga förhållanden och, i första hand vid handläggning av medborgarskapsärenden, infordras uppgifter från sociala myndigheter, allmänna försäkringskassor, exekutionsväsendet m. m. Verket måste ha tillgång till dessa uppgifter för att över huvud taget kunna tillämpa reglerna i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Ingen av bestämmelserna i 2 kap. tar direkt sikte på ett uppgiftslämnande till invandrarverket. Generalklausulen i 7 § kan enligt vad som framgår av specialmotiveringen inte åberopas vid ett rutinmässigt utbyte av material myndigheter emellan. Till detta kommer att bestämmelserna i 7 § första stycket 2 över huvud taget inte kan tillämpas när det gäller uppgifter från socialvården och de allmänna försäkringskassorna. För att verket också i fortsättningen skall få tillgång till vissa uppgifter som är nödvändiga för verksamheten, anser verket att det krävs en specialreglering enligt 6 §.

Ett fall, där allvarliga sekretessproblem föreligger, är enligt yttrandet från *Sveriges industriförbund m. fl.* det omfattande register om den kemiska industrins produkter som är under uppbyggnad inom produktkontrollnämnden. Registret skall vara ett medel för samhället att hindra och motverka olika skador på människor eller miljön. I registret registreras de kemiska produkternas exakta sammansättning. Företagen kan för sin existens vara beroende av att dessa uppgifter icke sprids obehörigen. Orsaken är bl. a. att produkterna ofta inte är patenterbara. Olika metoder för hemlighållande av de exakta sammansättningarna är då företagens enda skydd mot konkurrenter. Det är därför synnerligen angeläget att endast de centrala tillsynsmyndigheterna, naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen, får tillgång till primärmaterialet. För övriga tillsynsorgan och allmänheten torde en på ändamålsanpassat sätt bearbetad information vara till fyllest och i många fall mer användbar. Med anledning av det anförda hemställer organisationerna att frågan om utlämnande av uppgifter från produktkontrollnämndens register bryts ut och görs till föremål för särskild författningsreglering. Organisationerna säger sig vara informerade om Svenska bankföreningens m. fl. remissyttrande över förevarande promemoria och vill instämma i vad där anförts om särskild författningsreglering av bankinspektionens och riksbankens möjligheter att till annan myndighet utlämna sekretesskyddade uppgifter om bankerna och deras kunder.

I det nyssnämnda remissyttrandet anför *Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer* följande efter att ha redogjort för 7 §:

Förslaget upptar inte någon allmän regel att den hos bankinspektionen sekretessbelagda uppgiften skall ha samma sekretesskydd eller över huvud något sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. En annan sak är att uppgiften hos den mottagande myndigheten kan i det särskilda fallet få det sekretesskydd, som må gälla för uppgifter över huvud hos den mottagande myndigheten, exempelvis statistiksekretessen hos statistiska centralbyrån enligt 10 kap. 8 §.

Organisationerna anser inte den sålunda beskrivna ordningen tillfredsställande. Ett utlämnande från bankinspektionen av hemliga uppgifter kan bli beroende på en skönsmässig prövning. Såsom uttalas i promemorian (s. 256) kan utgången av en sådan prövning bli svår att förutse. I promemorian uttalas också att den säkraste metoden är att så långt möjligt författningsreglera uppgiftsutlämnandet mellan myndigheter. Organisationerna anser att denna metod bör tillämpas för uppgifter hos bankinspektionen om bankerna och deras kunder. I lag eller annan författning bör bestämmas om och under vilka förutsättningar bankinspektionen skall äga till annan myndighet utlämna sekretesskyddade uppgifter. Starka skäl kan åberopas för en sådan ordning. (Under 9 kap. 4 § och 14 kap. 2 § 3) har utvecklats betydelsen av att sekretesskyddet för uppgifter om bankernas kunder ej försämras genom att uppgifterna lämnas till bankinspektionen. Såsom medgives i promemorian kan en viss uttunning av sekretesskyddet knappast undgås när uppgifter kommer på ytterligare händer. En spridning av upgifterna om bankkunderna bör ske enligt mycket restriktiva principer och dessa bör författningsregleras.

En särskild grund för författningsreglering finns i det fall att uppgiftslämnandet skall ingå i ett mer rutinmässigt utbyte av information mellan två myndigheter. Så kan bli fallet såvitt avser bankinspektionen och riksbanken betr. uppgifter hos bankinspektionen om bankerna själva. För en författningsreglering av bankinspektionens informationsutbyte med andra myndigheter talar det förtroendeförhållande, utifrån vilket bankinspektionens samverkan med bankerna äger rum, samt att hos bankinspektionen samlas uppgifter om bankerna i en omfattning som torde sakna motstycke inom statsverksamheten i övrigt.

Av dessa skäl hemställer organisationerna att uppgiftslämnandet från bankinspektionen till annan myndighet skall regleras i särskild författning. Organisationerna bör med hänsyn till sakens vikt få tillfälle yttra sig om innehållet i en sådan författning. Författningen bör ge samma sekretesskydd för uppgifterna hos den mottagande myndigheten som hos bankinspektionen (jfr 9 kap. 6 § andra stycket sista meningen).

Vad nu sagts äger även tillämpning på utlämnande från riksbanken av sekretesskyddade uppgifter rörande bankerna och deras kunder.

8 §

Förslaget rörande utlämnande av sekretessbelagd uppgift till u t l ä n d s k m y n d i g h e t betecknar *JO* som utmärkt ur rättsäkerhetssynpunkt. Räckvidden av de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av sekretesskyddad uppgift till utländsk myndighet e. d. förefaller JO dock så svåra att i förväg överblicka att han ifrågasätter den ändringen att även utlämnande av uppgift som är sekretesskyddad till förmån för allmänna intressen endast får ske med

författningsstöd. Något krav på stöd i lag (i motsats till förordning) synes däremot inte behöva upprätthållas beträffande utlämnande av sådana uppgifter.

Behovet av följdnormgivning berörs i flera yttranden.

Riksförsäkringsverket anmärker att Sverige nyligen ha slutit konventioner på socialförsäkringsområdet med Österrike och Förbundsrepubliken Tyskland. Förhandlingar för sådana konventioner pågår f. n. med ett antal andra länder. Dessa konventioner förutsätter att handlingar – även sekretessbelagda sådana – skall kunna utlämnas till utländska socialförsäkringsorgan. Ett problem är att, om det är fråga om utlämnande av handlingar som är sekretessbelagda till skydd för "enskilda förhållanden", det enligt förslaget krävs särskilt lagstöd. De i konventionerna intagna bestämmelserna om samarbete myndigheter emellan kan – oavsett hur de utformas – enligt verkets mening inte utgöra lagstöd i detta avseende. Sådan lagstiftning som omnämns i specialmotiveringen (s. 261) måste därför tillkomma inom verkets ämbetsområde. Verket påpekar i sammanhanget att de utländska socialförsäkringsorganens status är olika i olika länder och i många fall torde det i vart fall vara tveksamt om de kan anses motsvara svensk "myndighet". Denna fråga behöver därför enligt verkets mening ytterligare belysning.

Riksskatteverket framhåller att det på beskattningsområdet förekommer att Sverige har träffat överenskommelse med andra stater om ett mer eller mindre omfattande utbyte av uppgifter. Riksdagen medverkar i de beslut som fattas härom genom att godkänna dubbelbeskattnings- eller handräckningsavtal. Regeringen utfärdar härefter förordning rörande avtalets tillämpning. Det förekommer vidare att riksdagen genom att godkänna avtalet bemyndigar budgetministern eller hans befullmäktigade ombud att träffa överenskommelser som kan avse även utbyte av uppgifter. Verket understryker vikten av den i promemorian (s. 261) förutskickade undersökningen rörande behovet av följdlagstiftning i syfte att bevara rådande rättsläge inom visst område. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att 8 § bör utformas så att tveksamhet inte skall uppkomma huruvida uppgiftslämnande med stöd av handräckningsavtal är förenligt med den nya sekretesslagen.

Generaltullstyrelsen anser att lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag måste tillföras en uttrycklig föreskrift som innebär att uppgift av där avsett slag får utlämnas till utländsk tullmyndighet utan hinder av sekretess. Lagen är f. n. endast tillämplig i förhållande till Förbundsrepubliken Tyskland. Om lagen ändras på nyssnämnda sätt, kan alltså vissa sekretessbelagda uppgifter även i fortsättningen lämnas till västtyska tullmyndigheter. Däremot kommer det omfattande samarbete som försiggår mellan svenska och vissa utländska tullmyndigheter att förhindras av den föreslagna bestämmelsen i 8 §. Detta samarbete grundar sig framför allt på tullsamarbetsrådets rekommendation rörande ömsesidigt administrativt bistånd antagen i Bryssel den 5 december 1953 och sker utan stöd av lag. Med

stöd av bl. a. Sveriges avtal med EEC och CECA samt EFTA-konventionen (jfr bl. a. artikel 16 i bilaga 1 till frihandelskungörelsen 1973:1140) lämnar generaltullstyrelsen uppgifter till utländsk tullmyndighet angående i Sverige utfärdade ursprungsbevis. Denna ordning är antagen av riksdagen och publicerad i SÖ men är ej intagen i lag. Styrelsen framhåller att till bevarande av rådande rättsläge inom tullområdet det i 8 § uppställda lagkravet måste föranleda följdlagstiftning. Generaltullstyrelsen föreslår att regeringen får bemyndigande att utfärda föreskrifter vad gäller utlämnande till utländsk tullmyndighet av sekretessbelagda uppgifter som rör enskilds ekonomiska förhållanden. En annan lösning vore att begränsa lagkravet till att gälla endast uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

9 §

Några allmänna uttalanden om sekretessen inom en myndighet redovisas i avsnitt 6.

Regeringsrätten anser att tanken bakom 9 § i och för sig är rimlig. Redan nu iakttas den, t. ex. av länsstyrelser, där planerings- och skatteavdelningarna håller sina handlingar isär. Emellertid ställer sig regeringsrätten frågan, hur kravet i 7 § första stycket 2 om att det är myndigheten som skall företa intresseavvägningen skall tillgodoses i praktiken. Myndigheten är ju i detta fall densamma såväl för den tjänsteman som önskar få ut uppgiften som för den tjänsteman som skall lämna ut den. Att också *stadsjuristen i Stockholms kommun* är tveksam till förslaget på denna punkt framgår av vad hon anför beträffande tillämpningen av första stycket i 7 §.

Malmö kommunstyrelse finner regleringen i 9 § värdefull med hänsyn till att verksamheterna inom t. ex. stora förvaltningar kan vara så artskilda att de i sekretesshänseende svårligen kan betraktas såsom en enhetlig verksamhet. Nuvarande tillstånd anser kommunstyrelsen vara otillfredsställande. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* understryker vikten av 9 § och anser det angeläget att informationen härom blir effektiv eftersom ett flertal myndigheter inom sig torde rymma vitt skilda verksamhetsområden där intressen av diametralt motsatt art gör sig gällande och där det följaktligen är utomordentligt viktigt att promemorieförslagets synsätt verkligen blir tillämpat.

Några remissinstanser är kritiska mot 9 §. *Rikspolisstyrelsen* framhåller mot bakgrund av vad styrelsen anför om begreppet "särskild verksamhet" och sekretessen mellan myndigheter att förslaget i denna del bör läggas till grund för lagstiftning först sedan hithörande frågor har blivit utredda närmare.

Med hänsyn till att de regler som föreslås gälla mellan myndigheter även skall tillämpas inom en myndighets olika verksamhetsgrenar finner *riksförsäkringsverket* det påkallat att särskilt betona förhållandena inom sitt ämbetsområde. Verket och försäkringskassorna har efter sammanläggningen av administrationen beträffande sjukförsäkringen och pensioneringen 1962

tillförts administrationen av ett flertal olika förmåner dels nytillkomna, dels sådana som har överförts från annan myndighet. Som motiv för att lägga nya uppgifter på riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har som regel åberopats det utbyggda servicenätet samt tillgången till grunddata hos försäkringskassorna. Tolkningen av begreppet "särskilda verksamhet vari uppgiften inhämtats" får därför en synnerligen stor betydelse. Enligt nuvarande praxis, som även har dokumenterats i försäkringsdomstolens domar, har verket och kassorna ålagts att ex officio vidta åtgärder och fatta beslut i anledning av erhållna uppgifter även för andra förmåner än den för vilken uppgiften primärt lämnats/inhämtats. Som exempel härpå anför verket att en uppgift om förändrade inkomstförhållanden skall beaktas för såväl fastställande av sjukpenninggrundande inkomst som omprövning av beslutade pensionsförmåner eller vice versa. Vidare har i lagstiftning förutsatts att uppgifter som har lämnats/inhämtats för en viss förmån skall beaktas även vid bedömningen av rätten till annan förmån t. ex. inom delpensioneringen, där man hänvisar bl. a. till att beslut om sjukpenninggrundande inkomst skall beaktas vid nybeviljning och omprövning av sådan förmån. Rörande bidragsförskott skall vid prövning av fråga om eftergift av återkrav bl. a. beaktas om den underhållsskyldige har varit sjuk eller arbetslös. Uppgifterna om sådana förhållanden torde ofta kunna inhämtas från annan enhet inom kassan än den där beslutet härom fattas (pensions- och bidragsavdelningen), nämligen från sjukförsäkrings- eller utredningsavdelningarna. Enligt verkets bedömning måste samtliga förmåner, som administreras av verket och försäkringskassorna, anses inrymmas under samma "verksamhetsgren". Vid en annan tolkning av detta begrepp synes för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan olika avdelningar och enheter inom verket och t. o. m. för utnyttjande inom samma enhet av där befintliga uppgifter som influtit för olika ändamål krävas författningsstöd. För försäkringskassornas del är detta problem särskilt framträdande med hänsyn till det föreslagna undantaget från tillämpningen av 7 §.

Arbetarskyddsstyrelsen erinrar om några förhållanden som kan påverkas av innebörden i begreppet "särskild verksamhet". Enligt lagstiftningen om arbetsskada skall anmälan om skada ges in till försäkringskassan i två exemplar. Ett exemplar sänder kassan sedan vidare till yrkesinspektionen. Kopior av anmälningarna sänds i stor utsträckning till styrelsen för att användas i tillsynsarbetet. Rapporterna innehåller alltid uppgifter om sjukdom eller skada hos enskild person. Enligt de nya regler som väntas skall styrelsen få samtliga uppgifter för att ta in dem i det nya informationssystemet för arbetsskador. Om uppgifterna inte skulle få lämnas ut utanför den enhet som har hand om informationssystemet, blir hela reformen ett slag i luften, anser styrelsen. Avsikten är ju bl. a. att man skall kunna göra selektiva uppgiftsuttag just för att använda dem i tillsynsarbetet.

10 §

Denna regel, som med undantag endast för i 8 kap. 3 § åsyftade uppgifter ger den enskilde tillgång till uppgifter som berör honom, anser *datainspektionen* i hög grad berättigad. Den står i klar överensstämmelse med 10 § datalagen, som har tillkommit främst för att stilla den oro som kan bero på att den enskilde inte känner till vilka uppgifter om honom som finns hos annan (SOU 1972:47 s. 88, prop. 1975:33 s. 137). Skäl för dylik insyn föreligger oavsett om uppgifterna bevaras på ADB-medium eller ej. Datainspektionen har i sin hittills varande verksamhet bedömt att denna regel i datalagen har stor betydelse för att undanröja den enskildes uppfattning att hans personliga integritet träds för nära. Vunna erfarenheter tycks bestyrka denna uppfattning. Förslaget i denna del understöds således av datainspektionen. *Kriminalvårdsstyrelsen* välkomnar förslaget, som innebär att möjligheterna att låta en klient ta del av sin behandlingsjournal ökar betydligt.

Riksskatteverket konstaterar att i det föreslagna systemet med skaderekvisit och en närmare reglering av sekretessen mellan myndigheter det oftare än nu torde komma att föreligga ett behov av kommunikation med den enskilde parten. Myndigheten kan enkelt avgöra ärendet om ett samtycke föreligger. I dag torde myndigheterna som regel dra sig för att kontakta den enskilde för att efterhöra om denne är beredd att efterge sekretessen. I stället vägras utlämnande. Oviljan mot att kontakta den enskilde i ärendet är säkert ibland risken för att den enskilde skulle tro att "han kommer i ett bättre läge" i förhållande till myndigheten när det gäller ett pågående ärende om han samtycker till utlämnande. En förfrågan om den enskildes inställning i sekretessfrågan kompletterad med upplysningar om hans rätt att anföra de omständigheter som talar mot ett utlämnande eller att samtycka till utlämnandet med eller utan förbehåll bör dock enligt verkets mening normalt anses inte vara bara korrekt utan också rekommendabel. Denna fråga blir praktiskt viktig särskilt om samtycke blir av betydelse vid utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Verket påpekar att den hänger samman med de frågor om "samtyckets psykologi" som behandlas i promemorian på s. 263. Saken bör beröras i förarbetena något närmare än vad som sker på s. 267.

SACO/SR anser att reglerna i 10 § är tillfredsställande innehållsmässigt men att de har sin naturliga plats i 1 kap. snarare än i 2 kap. *Sveriges allmänna patientförening* anser att bestämmelserna är av central betydelse för patient när det gäller utlämnande av uppgifter ur en över patientens förhållanden förd sjukjournal. Det är viktigt att patienten genom dessa bestämmelser erhåller rätt att på ett helt annat sätt än tidigare disponera över ett muntligt eller skriftligt material som intimt berör patienten själv. Som komplettering till bestämmelserna föreslår föreningen föreskrifter om skyldighet för myndighet, som utlämnar sekretessbelagt material, att underrätta den som materialet rör om utlämnandet. Som motiv härför framhåller föreningen det stora intresset som patient har i fråga om spridning av uppgifter ur sjukjournal

rörande patienten själv.

Frågan om undantag från regeln om den enskildes förfoganderätt över sekretess, som gäller till hans förmån, diskuteras i ett par yttranden.

Att den enskilde med vissa snäva undantag har tillgång till i övrigt sekretesskyddade uppgifter om sig själv och också kan medgiva att sådana uppgifter utlämnas till andra, finner *karolinska institutet* naturligt, men institutet erinrar samtidigt om faran i att sådant medgivande sker schablonmässigt och om möjligheten att medgiva utlämnande av uppgifter med förbehåll. Institutet anser allmänt att det med hänsyn till den enskildes sekretesskydd är fördelaktigt, om medgivande till utlämnande av sådana uppgifter kan ske särskilt i varje enskilt fall och inte som nu lämnas också generellt att gälla framtida förhållanden.

Den i promemorian intagna ståndpunkten kan enligt *Sveriges läkarförbunds* uppfattning i varje fall diskuteras principiellt. Förbundet anser att i argumenteringen sammanblandas (s. 263) på ett olyckligt sätt dels den enskildes rätt att ta del av material om sig själv, dels former för detta samt dels verkan av samtycke. Dessutom torde det inte rättstekniskt vara nödvändigt att ha bestämmelsen i 10 § i 2 kap. utan den torde kunna flyttas till de särskilda sekretessområdena, om detta skulle vara till fördel för en mer nyanserad bedömning. Det är till en början klart att den enskilde – utom i mycket snävt begränsade undantagsfall – själv skall kunna förskaffa sig kännedom om vilken information som har samlats om honom. Därmed är det emellertid inte givet att han skall få del av informationen genom att handling utlämnas till honom eller att hans samtycke alltid tillmäts omedelbar relevans. Exemplet med kriminalregistret (s. 263) visar enligt förbundet att en sådan konstruktion är möjlig och i vissa fall ändamålsenlig. SekrL möjliggör f. n. att den enskildes samtycke beträffande utlämnande till annan inte tillmäts omedelbar relevans i fall som anges i 14 § andra stycket SekrL. Förbundet framhåller att promemorieförslaget på denna punkt kommer att innebära den ändringen att samtycke, om det är giltigt som rättshandling, alltid får relevans i förhållande till utlämnande till annan. Därmed är den i 8 kap. 3 § intagna möjligheten att undanhålla den enskilde viss information i praktiken kraftigt urholkad. Möjligheten att gå omvägen över tredje man står ju alltid till buds och detta i praktiken trots de förbehåll som kan uppställas. Förbundet framhåller i sammanhanget också att den enskilde i ett stort antal fall faktiskt är utsatt för mycket kraftiga påtryckningsmedel att lämna sitt samtycke till utlämnande av information. Som exempel kan nämnas sådana "blankett-medgivanden" som avkrävs den enskilde vid tecknande av vissa försäkringar. Möjligheten att återkalla givna samtycken torde i praktiken inte utan konsekvenser stå till buds annat än i undantagsfall. Det bör sålunda enligt förbundets mening övervägas att begränsa den enskildes rätt att i skriftlig form få del av sekretessbelagda uppgifter från sjukvården för annat än

bestämda ändamål samt att begränsa möjligheten att samtycke mer eller mindre avtvingas den enskilde.

En formuleringsfråga tas upp av *JK*. Enligt hans mening bör inledningen av andra meningen jämkas till "Samtycker den enskilde till utlämnande men med förbehåll...". *Nämnden för arbetstagares uppfinningar* utgår från att 10 § är tillämplig även på enskild juridisk person.

Frågan om legal ställföreträdares förfoganderätt över sekretess behandlas av *Svenska kommunförbundet*, som erinrar om att förbundet i sitt remissyttrande över TK:s betänkande begärde att frågan om vem som skall vara behörig att efterge sekretessen skulle utredas särskilt vad gäller underåriga. Bakgrunden härtill anger förbundet vara att det ibland föreligger konflikter och intressemotsättningar mellan vådnadshavaren och den underårige i vårdnads- och vårdärenden. De riktlinjer som redovisas i departementspromemorian (s. 264 f) för bedömning av vad som bör gälla när den till vars förmån sekretessen är uppställd har en legal ställföreträdare utgår från den principiellt rimliga ståndpunkten att hänsyn skall tas till den omyndiges mognadsgrad. En så schematisk bedömning löser emellertid inte det problem som förbundet har haft i åtanke och som främst avser den situationen att barnets ställföreträdare, t. ex. i en vårdnadstvist, genom att ge offentlighet åt innehållet i den sociala utredning som företagits i ärendet också bringar till offentlighet uppgifter om underårigs personliga förhållanden. Det kan enligt förbundets mening inte bortses från att en förälder i t. ex. en vårdnadstvist ibland kan finna det förenligt med sina intressen att lämna ut till offentligheten uppgifter om sitt barn. Uppenbart är att ett sådant utlämnande stundom kan medföra risk för att barnet tar skada, särskilt genom den uppmärksamhet det härigenom kan bli föremål för bland kamrater och andra. Förbundet framhåller att det är en komplicerad fråga hur man genom en rättslig reglering skall kunna förebygga att underårigs legala ställföreträdare på sådant sätt offentliggör uppgifter om den underåriges personliga förhållanden. Den är dock av sådan vikt att den måste bli föremål för ytterligare överväganden. Förbundet förklarar att motsvarande problem gäller även inom skolsektorn.

Svea hovrätt tar upp frågan om en generell skyldighet att kommunicera med enskild. Hovrätten anför:

När det gäller skyddet för uppgifter om enskilda har hovrätten i yttrandet över SOU 1975:22 på anförda skäl föreslagit att kommunikation i regel bör ske med enskild, som berörs av handling, innan denna lämnas ut. Även om denna fråga delvis har kommit i ett annat läge genom att sekretessen inte längre knyts till handlingen som sådan vill hovrätten dock ifrågasätta om det inte alltjämt finns skäl att överväga saken ytterligare. Föreskrift om kommunikation finns i förslaget när det gäller utlämnande i vissa fall av uppgift till annan myndiget (2 kap. 7 § tredje stycket). Liknande föreskrift i andra fall av utlämnande av uppgift om enskild skulle förstärka dennes rättsställning, även om den enskildes vägran att samtycka till utlämnande

inte tillmäts avgörande betydelse för saken. Å andra sidan skulle en sådan föreskrift medföra praktiska svårigheter för myndigheterna och fördröja ett besked för den som begärt uppgiftens utlämnande. Har myndighet vägrat att lämna ut uppgift och detta beslut överklagats torde emellertid kommunikation kunna ske hos domstolen utan någon nämnvärd omgång. En domstolsprövning låter sig dessutom myckel väl förenas med kommunikation. Enligt hovrättens mening bör således i vart fall övervägas en föreskrift om att kommunikation i regel bör ske innan domstolen ändrar dit överklagat sekretessbeslut som gäller uppgift om enskild. Ett system med ett allmänt ombud som motpart till klaganden synes vara värt att överväga i detta sammanhang.

Det nyss sagda har tagit sikte på den enskildes möjligheter att tillgodose sina intressen innan uppgift om honom själv lämnas ut. Även om det inte direkt rör sekretessreglerna vill hovrätten här ändock något beröra enskilds rättsställning efter det att uppgift om honom lämnats ut. För brott mot tystnadsplikt, dvs. röjande av hemlig uppgift, finns straffbestämmelse i brottsbalken. Även vid oaktsamt röjande, som inte är ringa, kan ansvar enligt brottsbalken komma ifråga. Den som lidit skada av brottet kan tillerkännas skadestånd enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Också vid ett utlämnande av uppgift som föregåtts av en ytterst omsorgsfull bedömning av risken för skada kan dock sådan rent faktiskt uppkomma för den enskilde. Röjandet av uppgiften kan i sådant fall dock knappast läggas *vederbörande tjänsteman* till last som fel, eftersom skaderisken ju skall bedömas endast med viss grad av sannolikhet. Den enskilde torde i sådant fall inte annat än undantagsvis ha möjligheter till skadestånd. När det gäller lämnande av uppgifter till massmedier följer av bestämmelserna om meddelarfrihet att ansvar kan förekomma bara vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa angivna fall. I många fall kan eljest hemlig uppgift lämnas ut till massmedium utan avseende på skadeverkningarna för den som uppgiften gäller. Har tystnadsplikt åsidosatts av oaktsamhet kan inte i något fall ansvar för utlämnande av uppgiften förekomma. I dessa fall har den enskilde ytterst små utsikter att verkligen få ersättning för det lidande han kan ha utsatts för. Denna ordning är enligt hovrättens mening inte tillfredsställande. En möjlighet att i någon mån förbättra de enskildas ställning vore att öka möjligheten att tillerkänna den skadestånd som faktiskt lidit skada genom uppgiftens utlämnande, vare sig detta skett till massmedium eller till annan. Eftersom upprätthållandet av offentlighetsprincipen är ett allmänt intresse, borde det allmänna rimligen också kunna bära ansvaret för de negativa konsekvenserna som denna för med sig för den enskilde. Hovrätten vill med detta endast väcka frågan om man inte på sikt bör överväga att genom en skadeståndsreglering försöka förbättra de enskildas rättsställning i sammanhanget. Frågan är dock ganska svårbemästrad och är delvis avhängig av hur den föreslagna sekretesslagen faktiskt kommer att tillämpas, särskilt med avseende på meddelarfriheten.

11 §

Riksarkivet finner värdefullt att lagen ger möjlighet att med förbehåll utlämna sekretessbelagd handling till enskild och anser att möjligheten kommer till användning främst för att underlätta forskning. *SACO/SR:s* mening är att 11 § har ett tillfredsställande innehåll men bör placeras i 1 kap.

Pressens samarbetsnämnd anser att möjligheten att utlämna uppgift med förbehåll bör användas i så stor omfattning som möjligt i förekommande fall.

Några remissinstanser ställer sig tvekande eller avvisande till förslaget.

JK anför:

2 kap. 11 § innehåller en allmän bestämmelse om möjlighet att utlämna sekretessbelagda uppgifter med förbehåll.

Gällande sekretesslag upptager inte någon motsvarande allmän regel. Däremot medges i vissa angivna fall utlämning av hemlig handling om trygghet kan anses föreligga att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada för sekretessintresset. Erforderliga förbehåll bör i sådana fall göras. I endast ett av här avsedda fall – det i 20 a § upptagna – är sekretessen beroende av ett skaderekvisit.

I det föreliggande förslaget till ny sekretesslag upptager sekretessreglerna med få undantag ett skaderekvisit. Detta har medfört att förbehållsinstitutet i förslaget konstruerats "som ett medel att eliminera skada eller men som enligt sekretessbestämmelsen är en förutsättning för att uppgift skall hållas hemlig" (s. 269 n–270 ö). Detta innebär att, om skaderisken undanröjs, uppgiften inte är hemlig i förhållande till mottagaren (s. 271 y).

Denna nya konstruktion ger anledning till en del frågetecken.

För det första kan man av rent principiella skäl ifrågasätta lämpligheten av en allmän möjlighet för myndigheter och tjänstemän att sätta i detalj noga utformade sekretessregler ur spel genom att utlämna uppgift med förbehåll och därvid, som det sägs, "negligera skaderisken" (s. 272 ö).

Vidare kan skaderisken naturligtvis aldrig helt "undanröjas" genom ett förbehåll. Den utlämnande myndigheten kan vid sin prövning inte komma längre än till ett visst mått av sannolikhet för att utlämnandet inte kommer att missbrukas av uppgiftens mottagare. Man torde alltid få räkna med risken att mottagaren i sin tur sprider uppgiften vidare eller utnyttjar den i strid med förbehållet. Förelåg inte sådan risk, vore ju f. ö. förbehållet onödigt. En formulering liknande den i nuvarande sekretesslag använda synes i och för sig lämpligare, dock med beaktande av att utlämning med förbehåll bör få ske endast om sekretessregeln innehåller ett skaderekvisit.

Vad sedan gäller själva förbehållet synes myndigheten få helt fria händer att utforma dettas innehåll. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med TF:s och RF:s krav på ett noga angivande av begränsningar i rätten att taga del av allmänna handlingar och i yttrandefriheten. Särskilt synes yttrandefriheten råka i fara. Myndigheter och tjänstemän får möjlighet att genom förbehåll föreskriva inskränkningar av art och omfattning som inte kan överblickas av lagstiftaren (jfr s. 255 n–256 ö). Inom parentes kan framhållas att, på grund av nu gällande TF och RF, motsvarande invändning kan riktas mot den nuvarande sekretesslagens regler om förbehåll, om än ej i lika hög grad. Det inger över huvud taget betänkligheter att, även om det sker i lag, medge myndigheter att ersätta lagregler med andra, egna bestämmelser.

Som förut sagts innebär förslaget en generell möjlighet att utlämna uppgift med förbehåll, när sekretessregeln innehåller ett skaderekvisit. Förbehåll skulle sålunda kunna användas exempelvis även då sekretessregeln bryter meddelarfriheten. Bortsett från att detta redan i sig synes inkonsekvent, torde sekretessintresset i sådana fall kunna presumeras vara så starkt att uppgifternas utlämnande även om det sker till en enda person måste anses skadligt.

Detsamma torde åtminstone som regel vara fallet beträffande sådana sekretessbestämmelser med omvänt skaderekvisit, som inte tager över meddelarskyddet. Denna form av skaderekvisit har ju valts när sekretessbehovet bedömts vara av viss högre styrka. Med utgångspunkt från den använda terminologin kan saken också uttryckas så att skaderisken *inte kan* "undanröjas" genom förbehåll i dessa fall. Skada inträffar ju redan genom utlämnandet. För att undvika att utlämnande ändå sker i dylika fall anser jag att förbud häremot bör framgå av lagtexten. Det är i allt fall tydligt att möjligheten att utlämna hemliga uppgifter med förbehåll måste ges ett mer begränsat utrymme än som följer av förslaget.

Enligt *rikspolisstyrelsens* uppfattning bör myndigheterna lämnas klarare direktiv hur de skall handla. Förslaget är alltför summariskt och kortfattat för att kunna läggas till grund för lagstiftning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län utgår från att vid bedömningen om skaderisken elimineras genom förbehåll hänsyn bör tas till förbehållets presumerade verkan. Möjligen bör detta återspeglas i författningstexten eller i vart fall i motivuttalanden. Existensen av straffsanktionen för den som bryter förbehåll torde inte avbörda utlämnande myndighet skyldigheten att bedöma om förbehållet kan förväntas bli iakttaget. De intressen som skyddas genom sekretessen blir eljest inte tillräckligt beaktade. Institutet förbehåll bör enligt länsstyrelsens mening ägnas särskild uppmärksamhet – till sina konsekvenser – i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Länsstyrelsen hänvisar till att det i promemorian anförs (s. 201) att den offentliga debatten kan tillföras sådana upplysningar som fordras för att den skall ge en balanserad bild av sakförhållandena i t. ex. ett socialvårdsärende redan genom att vissa begränsade möjligheter att lämna uppgifter följer redan av skaderekvisitens användning för avgränsning av det sekretesskyddade intresset. Vidare finns möjligheten att, då ingen publicitet ännu förekommit i visst ärende, utlämna uppgift mot förbehåll enligt 11 §, t. ex. att uppgiften inte får publiceras. Enligt förslaget skulle detta medföra att planerad artikel inte blir skriven eller blir mer nyanserad än eljest. Det måste enligt länsstyrelsen i vart fall vara svårt för den offentlige funktionären att bedöma, att skaderisken inte finns eller genom förbehåll kan elimineras. Att i stället ha meddelarfrihet är dock inte önskvärt.

Skogsstyrelsen ställer sig kritisk mot det lämpliga i att sekretessbelagd uppgift utlämnas mot förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare. Möjligheten till missbruk synes styrelsen här vara uppenbar, i all synnerhet som ansvar endast kan utskrävas om tystnadsplikten uppsåtligen åsidosätts.

Förslaget att också t. ex. muntliga uppgifter skall kunna lämnas med förbehåll, oberoende av om uppgifterna är dokumenterade i handling eller inte, berörs av *JK* som anser att starka skäl givetvis kan åberopas för denna likställighet med vad som gäller hemliga handlingar.

Frågan om dokumentation av förbehåll, särskilt vid muntligt

utlämnande, tas upp i några yttranden.

JK framhåller att bevissvårigheter kan uppstå om någon misstänks för att ha brutit mot förbehåll som har gjorts vid t. ex. muntligt meddelande av hemlig uppgift. Förbehållet måste därför dokumenteras i någon form t. ex. genom ett protokollfört beslut (jfr TK s. 232). Detta ligger inte minst i tjänstemannens eget intresse. JK understryker vikten av bestämmelser i nu berörda hänseende.

När det gäller förbehåll i anslutning till utlämnande av en kopia av en i och för sig sekretesskyddad handling torde förekomsten av ett förbehåll vara ganska lätt att kontrollera, i synnerhet då detta som regel medföljer själva beslutet om utlämnande, konstaterar *socialstyrelsen.* Det motsatta förhållandet synes socialstyrelsen emellertid vara fallet när det gäller förbehåll om att en muntlig uppgift inte får vidarebefordras. Detta spörsmål finner socialstyrelsen inte tillfredsställande utrett. Till saken hör att de flesta muntliga uppgifter som regel lämnas vid förfrågningar per telefon. Hur skall dessa förbehåll dokumenteras, vilket för övrigt synes vara en nödvändighet för att man skall kunna beivra överträdelse av dem, undrar socialstyrelsen. När det gäller utlämnande av en muntlig uppgift till en person som har uppsökt en myndighet, kan t. ex. en anteckning på handlingen göras om att uppgifterna däri har utlämnats muntligen med det eller det förbehållet och sökanden därefter med sitt namn bekräfta att han fått del av förbehållet. Vid utlämnande av en uppgift med förbehåll per telefon, kan visserligen en tjänsteanteckning göras på motsvarande sätt men dess bevisvärde i en senare process kan ifrågasättas.

Pressens samarbetsnämnd anser att, om en medarbetare inom ett massmedium så begär, skriftlig handling rörande förbehållet bör utlämnas till medarbetaren.

Pressens samarbetsnämnd framhåller att det i 11 § förutsätts att förbehåll skall kunna meddelas endast av myndighet. För att möjliggöra ett snabbt utlämnande bör enligt nämndens mening också funktionär direkt kunna meddela ett förbehåll, om ett utlämnande därigenom kan ske snabbare, dvs. utan avvaktande av myndighetens beslut.

Socialstyrelsen påpekar att det av 2 kap. 15 § TF framgår att, om annan än riksdag eller regering avslår begäran att få ta del av handling eller lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller eljest förfoga över den, sökanden får föra talan mot beslutet. Socialstyrelsen anser att, om och när en tjänsteman lämnar ut en muntlig uppgift med förbehåll, sökanden likaledes skall ha rätt att besvära sig över förbehållet.

Anmärkningar av mera formell natur görs i några yttranden.

Hovrätten för Västra Sverige tar upp förhållandet att man har valt att i 11 § inte föreskriva att uppgift får lämnas med förbehåll utan bara att förbehåll kan uppställas när uppgift lämnas. Denna teknik förklaras i promemorian (s. 271)

med att uppgiften inte är hemlig i förhållande till mottagaren, om förbehållet eliminerar skaderisken. Tekniken avviker från den hittills nyttjade (jfr t. ex. 14 § SekrL) och är inte helt lättillgänglig. En formulering sådan som följande vore enligt hovrättens mening att föredraga: "Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna ut uppgift till enskild kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, får myndigheten lämna uppgiften till den enskilde med sådant förbehåll".

Kammarrätten i Göteborg anmärker mot att det i 11 § föreskrivs att, om skada kan uteslutas genom förbehåll, myndigheten får uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas. Uttryckssättet tyder närmast på att myndigheten har en valfrihet att antingen uppställa förbehåll när uppgift lämnas eller vägra att lämna uppgiften. Innebörden av paragrafen är rimligtvis att sekretess inte skall föreligga, om risk för skada etc. som utgör hinder mot att lämna ut uppgiften kan undanröjas genom förbehåll. Detta bör klart framgå av bestämmelsen, förslagsvis genom att denna formuleras om enligt följande. "Finner myndighet --- utnyttja den, skall sekretess icke gälla för uppgiften. Vid utlämnande av uppgiften till enskild skall myndigheten uppställa sådant förbehåll".

Med hänsyn till att paragrafen endast avser förbehåll vid utlämnande av uppgift från en myndighet till enskild men inte från en myndighet till en annan myndighet, bör detta enligt *socialstyrelsens* mening framgå av paragrafen. Förslagsvis kan ordet mottagarens utbytas mot ordet enskilds.

12 §

Några remissinstanser tar upp förslaget att den nya sekretesslagen skall innehålla en bestämmelse om att sekretess i princip viker för parts rätt att ta del av material i mål eller ärende.

Regeringsrätten konstaterar att i 12 § regleras den s. k. partsoffentligheten i huvudsaklig överensstämmelse med 39 § SekrL. Med den utformning bestämmelserna har fått görs helt klart att deras uppgift är att lösa konkurrensen mellan å ena sidan förfaranderegler som tillförsäkrar part rätt att ta del av material i ärendet och å andra sidan sekretessregler som är tillämpliga på uppgifter i materialet. Från denna synpunkt är emellertid det som har intagits i andra stycket andra meningen främmande i sammanhanget. En föreskrift om att myndighet på annat sätt än genom utlämnande av materialet skall lämna part uppgift ur materialet, när detta inte kan tillhandahållas som sådant, är en typisk förfaranderegel som hör hemma i förfarandelagstiftning, där den redan finns i 14 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen, och inte i en paragraf om hur en lagkonkurrens skall slitas. Vill man göra denna regel generellt tillämplig, måste den införas

inte bara i RB utan också i andra lagar som reglerar förfaranden som faller utanför förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens tillämpningsområden. En annan utväg är att införa en särskild lag om partsoffentlighet som har skett bl. a. i Danmark, varvid naturligtvis de nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen får lov att upphävas. Det tillfälle som nu erbjuder sig att äntligen få en från systematisk synpunkt tillfredsställande lösning av frågan om partsoffentligheten bör enligt regeringsrättens mening inte försittas.

Kammarrätten i Göteborg uttalar att regler om parts insyn i myndighets aktmaterial i första hand är förfaranderegler, som i princip inte hör hemma i en sekretesslag utan i RB, förvaltningsprocesslagen, förvaltningslagen och andra författningar som reglerar förfarandet vid domstolar och andra myndigheter. Det kan vara ett lämpligt tillfälle att i samband med arbetet på sekretesslagen se över reglerna om partsoffentligheten och undersöka om de inte i sin helhet kan flyttas över till förfarandelagstiftningen. På förvaltningssidan synes man kunna nöja sig med den lösningen att låta nuvarande regler i 43 § förvaltningsprocesslagen och 14 § förvaltningslagen stå kvar oförändrade. I RB synes bara behövas en bestämmelse som slår fast parts rätt till insyn i akten. I sekretesslagen skulle då enligt kammarrätten endast behöva anges att det finns särskilda föreskrifter om sökandes, klagandes eller annan parts rätt att få del av eller på begäran ta del av handling eller annat material i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet.

SACO/SR ifrågasätter om tiden inte nu är inne att bryta ut denna fråga ur sekretesslagstiftningen, där den strängt taget inte hör hemma, eftersom den är en processuell fråga. Den borde egentligen på sätt redan delvis skett i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen regleras i förfarandelagarna. Eftersom de centrala förfarandelagarna – RB, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen – inte är heltäckande utan många förfaranden faller utanför, anser SACO/SR den närmast till hands liggande lösningen vara att stifta en särskild lag om partsoffentligheten.

Under remissbehandlingen har gjorts en del uttalanden om vilken omfattning partsoffentligheten bör ha.

Enligt den mening som *hovrätten för Västra Sverige* har är det inte godtagbart att lagen skall öppna en möjlighet att i förvaltningsprocess döma på grundval av omständigheter som parten inte får kännedom om. I punkt 2 i tredje stycket bör därför förvaltningsprocesslagen jämställas med RB.

Sveriges allmänna patientförening anmärker att det enligt 12 § gäller ett relativt fritt skön för myndighet att på lämpligt sätt lämna part i mål uppgift ur det för myndigheten tillgängliga materialet. Vidare har här myndigheten medgivits rätt att vid utlämnandet av material, innehållande sekretessbelagd uppgift, uppställa förbehåll rörande inskränkning av mottagarens rätt att disponera över sålunda utlämnat material. Föreningen anser att myndigheterna genom dessa bestämmelser erhåller en svår och maktpåläggande

uppgift. Föreningen betonar med skärpa vikten av att myndigheten med försiktighet och hänsynsfullhet tillämpar bestämmelserna. Särskilt torde uttrycket "på annat sätt lämna parten uppgift ur materialet" ge fritt spelrum för olika ageranden från myndighetens sida. Föreningen anser det vara av stor betydelse att patienternas rättssäkerhet beaktas i sammanhanget.

Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer nämner att krediter till enskilda och garantier till förmån för enskildas krediter i stor utsträckning beviljas av statliga myndigheter. Enligt den föreslagna lagen blir handlingarna i sådana ärenden i regel sekretesskyddade gentemot utomstående. Emellertid torde sökanden i ärenden av detta slag inte kunna förvägras tillgång till handlingarna i ärendet. Bland dessa kan finnas ett utlåtande från en bank om sökandens kreditvärdighet. Organisationerna anser i princip fullt riktigt att parten i ett ärende kan få del av alla handlingar, som har lagts till grund för beslutet. Emellertid kan starka skäl ibland föreligga mot en full öppenhet. Skulle ett utlåtande om sökandens kreditvärdighet stå till hans förfogande, kan detta i praktiken starkt begränsa en banks möjlighet att ge sitt utlåtande önskvärd fullständighet. Särskilt tänker organisationerna här på att kreditvärdigheten kan vara avhängig av sökandens ställning i branschen och förhållande till konkurrenterna. Beroende på branschens sammansättning och de lokala förhållandena kan ett yttrande i denna del därför komma att avse även andra företags affärsförhållanden och uppgifterna kan vara av sådant slag att sökanden ej bör få del av dem. Det är svårt att bedöma räckvidden av den sekretess, som 12 § kan möjliggöra även mot parten i ett ärende. Organisationerna ifrågasätter om banks eller annans utlåtande om sökandens kreditvärdighet bör utlämnas till honom. Till stöd för ett sekretesskydd kan åberopas att enligt kreditupplysningslagen den, som bedriver kreditupplysningsverksamhet, inte är skyldig att lämna kopia av kreditupplysning till den näringsidkare som avses med upplysningen. Sådan näringsidkare har icke rätt att ens på begäran få del av innehållet i kreditupplysningar om honom. De överväganden, som sålunda gjordes av statsmakterna i samband med kreditupplysningslagen, anser organisationerna böra påverka bedömningen i detta ärende.

Datainspektionen framhåller att begreppet ärende enligt förslaget ges samma innebörd som i förvaltningslagen och att i promemorian inte godtas den utvidgning av partsinsynen som OSK förordade (s. 274, jfr SOU 1975:22 s. 292 f). Eftersom de uppgifter som rör en person i regel blir tillgängliga för honom själv på grund av 10 § synes detta inte föranleda några betänkligheter. Såsom framhålls i promemorian kan en rätt till partsinsyn föreligga även sedan ett ärende har avslutats (s. 276).

Regeringrätten tar upp en partsoffentligheten närstående fråga, nämligen frågan om inte den som intar klientställning hos en myndighet, t. ex. är elev i en skola, patient på ett sjukhus, intagen på en kriminalvårdsanstalt etc., i denna sin egenskap bör ha en längre gående rätt till insyn än en medborgare i

allmänhet. Denna fråga anser regeringsrätten emellertid inte lämpa sig för någon generell lösning utan bör i stället beaktas vid de enskilda sekretessreglernas utformning.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet erinrar om att fakulteten i sitt yttrande över OSK:s betänkande, i samband med sin kritik mot förslagets regel om partsoffentlighet, rekommenderade att man borde överväga, om inte bestämmelsens tillämpningsområde borde utsträckas till att gälla rätt för envar (oavsett partsställning), vars personliga förhållanden berörs i allmän handling, att ta del av dessa uppgifter. Särskilt påpekade fakulteten att genom en sådan vidsträcktare regel även den som har registrerats i kriminal- eller polisregister etc. normalt skulle beredas tillfälle att ta del av uppgift rörande honom. Fakulteten noterar att denna kritik avfärdas utan någon som helst motivering: "Det kan emellertid starkt ifrågasättas om något egentligt behov av en dylik regel är för handen" (s. 275). Sättet att bemöta remisskritiken inger inte förtroende. Desto märkligare anser fakulteten det vara att den sålunda framförda kritiken ändock på väsentliga punkter har beaktats! Beträffande kriminal- och polisregister samt behandlingsjournaler vid kriminalvårdsanstalter föreslås nämligen i 8 kap. 17 och 20 §§ väsentliga lättnader i sekretessen. Fakulteten hänvisar även till regeln i 2 kap. 10 § om möjlighet för enskild, i vars intresse sekretess är föreskriven, att efterge denna sekretess.

Som ett exempel på olämplig lagstiftningsteknik betecknar *Sveriges domareförbund* 12 §. Första stycket innebär ett undantag från huvudregeln om sekretessens innebörd. Andra stycket föreskriver undantag från första stycket och tredje stycket i sin tur undantag från andra stycket. Vidare är lagrummen ofta så abstrakt utformade att det enligt förbundets mening först genom motiven är möjligt att få klar uppfattning om vilken situation som åsyftas.

13 §

Riksrevisionsverket gör inga erinringar mot förslaget i denna del. *Malmö kommunstyrelse* anser att den föreslagna regleringen bör tillfredsställa alla rimliga anspråk hos arbetsgivaren och motsvara vad som gäller inom det enskilda arbetslivet. *LO* konstaterar med tillfredsställelse att förslaget enligt LO:s uppfattning innebär en rimlig avvägning mellan det allmännas intresse att begränsa spridningen av vissa uppgifter och de fackliga organisationernas intresse av att få del av väsentlig information, som behövs för att man skall kunna tillvarata sina medlemmars intressen på ett tillfredsställande sätt. LO finner förslaget väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Några remissinstanser förordar att r e g l e r i n g e n t a s u p p i a n n a n l a g än en ny sekretesslag. *Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun* anser att man bör eftersträva en enhetlig reglering av tystnadsplikten för fackliga

förtroendemän och skyddsombud, som är verksamma hos offentliga arbetsgivare. Regler härom bör inte tas upp i den föreslagna sekretesslagen utan i den lagstiftning som direkt tar sikte på de fackliga organisationernas rätt till information, dvs. medbestämmande- resp. arbetsmiljölagstiftningen. Liknande inställning har *Göteborgs kommunstyrelse*. Enligt denna uppfattning bör det vara utan betydelse om vederbörande är anställd eller inte hos offentlig myndighet. Oavsett anställningsförhållandet får den facklige företrädaren nämligen sitt uppdrag från den fackliga organisationen och dess medlemmar. Också *Sveriges industriförbund m. fl.* och *LRF* ifrågasätter om inte regleringen närmast hör hemma i arbetsrättslagstiftningen.

Sveriges industriförbund m. fl. föreslår att 13 § u t g å r. Organisationerna är av den uppfattningen att promemorieförslaget går för långt i sin strävan att uniformera den offentliga och den privata arbetsmarknaden. Reglerna avviker helt från det grundläggande syftet med sekretesslagstiftningen. Det är inte rimligt att på sätt som skett likställa de uppgifter som offentlig myndighet har kännedom om med ett företags. Organisationerna nämner att det visserligen framhålls att begränsningar i sekretessen bör göras endast på de områden där förhållandena är jämförbara med den privata sektorn. Även om en uppluckring av sekretessen således inte synes beröra uppgifter i myndighetsutövningsärenden, anser organisationerna förslaget vara betänkligt. I betydande utsträckning måste nämligen gälla att det just är i sin egenskap av myndighet som myndigheten har tillgång till vissa uppgifter. Det kan vara så att myndigheten har ett faktiskt monopol i sin verksamhet eller att det föreligger ett faktiskt tvång för den enskilde att anlita myndigheten, t. ex. för att kunna saluföra sin produkt. Sådana uppgifter lämnas i förvissning om att de är sekretessbelagda och att sekretesslagens regler för behandling av uppgifterna gäller. Organisationerna uttalar att föslaget urholkar skyddet för den enskilde på ett betänkligt sätt. Även allmänhetens tilltro till myndigheternas möjligheter att efterleva sekretesslagen torde komma att undergrävas. Följden av förslaget anser organisationerna bli att myndigheten inte kan stödja sig på sekretesslagens regelsystem. Vid en begäran om viss uppgift från arbetstagarorganisations sida kan myndigheten/tjänstemannen inte vägra att lämna ut handlingen under åberopande av sekretess enligt sekretesslagen. Det blir i stället arbetstagarorganisationen som enligt lagen om medbesämmande i arbetslivet avgör om handlingen behövs för det fackliga arbetet. Myndigheten kan vägra att lämna ut uppgiften endast genom att under skadeståndsansvar påstå att uppgiften är obehövlig för organisationen. Frågan om dubbla lojaliteter och jäv kan också här bli mycket besvärande. Sådana intressekonflikter kan således föreligga så snart vederbörande tjänsteman hos myndigheten även är facklig förtroendeman i den lokala organisationen. I specialmotiveringen (s. 286) tas för givet att det är mindre riskfyllt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till den fackliga organisationens företrädare än till annan. Även om påståendet ofta kan ha fog för sig är

det emellertid ett allt för lättvindigt sätt att avfärda de allvarliga betänkligheter som måste resas mot förslaget. Redan gällande reglering medför som inledningsvis anförts mycket goda möjligheter för arbetstagarorganistionen att få information om verksamheten. – Till följd av organisationernas ståndpunkt i denna fråga anser sig dessa sakna anledning att närmare beröra förslaget i de delar det rör tystnadsplikten och sekretessen vid vidareinformation till arbetstagarorganisationens styrelse. Också *LRF* ifrågasätter om parallellen med den privata arbetsmarknaden här är helt bärande. Syftet bakom sekretesslagstiftningen synes svårförenligt med den nämnda regeln. Det är just i egenskap av myndighet som myndigheten erhållit uppgiften. Hithörande regler bör enligt LRF:s mening övervägas ytterligare.

SACO/SR tar i sitt yttrande upp förhållandet mellan 13 § och bestämmelserna om informationsskyldighet i medbestämmandelagen. Urvalet av sekretessregler som skall tillåtas träda tillbaka föranleder ingen erinran från SACO/SR:s sida. I motiven (s. 286) framhålls att genom att sekretessen på detta sätt begränsas på områdena i fråga, samma ordning uppnås som inom den privata sektorn. Samtidigt framhålls att frågan om en uppgift skall lämnas ut eller inte i det särskilda fallet, blir beroende av samma överväganden som inom det privata näringslivet. Såvitt SACO/SR kan förstå blir emellertid det som föreslås i 13 § första stycket att se som en från medbestämmandelagen avvikande föreskrift. De i 18 och 19 §§ medbestämmandelagen föreskrivna editionsplikterna kommer visserligen i princip att vara orubbade, men SACO/SR anser det tveksamt, om myndighet som vägrar att lämna ut en uppgift som omfattas av någon av de i 13 § första stycket uppräknade sekretessreglerna kan anses bryta mot medbestämmandelagen och om skadeståndstalan kan väckas mot myndigheten enligt lagen om rättegången i arbetstvist. Tveksamt är också om arbetstagarorganisationen, då fråga är om uppgift som finns i allmän handling, kan föra talan genom besvär enligt 13 kap. 8 § mot myndighets beslut enligt 13 § första stycket och tillämplig sekretessregel att vägra lämna ut handling. Arbetstagarorganisationen synes denna väg endast kunna få frågan prövad enligt sekretessregeln men ej enligt 13 § första stycket. Dessa oklarheter måste enligt SACO/SR:s mening skingras.

Också *regeringsrätten* behandlar denna fråga. Utan att gå in på detaljerna i de föreslagna föreskrifterna framhåller regeringsrätten att motiven inte ger tillräckligt underlag för bedömning av hur förhållandet avses bli mellan en myndighets editionsplikt och primära informationsskyldighet som arbetsgivare i fråga om handlingar – allmänna såväl som icke allmänna – enligt medbestämmandelagen, å ena, samt en myndighets skyldighet att tillhandahålla handlingar enligt 2 kap. TF och sekretesslagen, å andra sidan. Oklart är t. ex. när arbetstagarorganisation, som anser sig ej ha fått den information den bör få, skall föra talan enligt lagen om rättegången i arbetstvister och när den skall föra talan enligt sekretesslagen. Särskilt tveksamt ter denna fråga sig för

det fall då myndighet ej lämnar ut en handling under hänvisning till en sekretessregel, trots att myndigheten enligt 13 § första stycket får lämna ut den utan hinder av regeln i fråga. Samma oklarhet i fråga om taleväg och rättelsemöjlighet vidlåder förslaget i 13 § andra stycket om överföring av sekretessplikt till den som för arbetstagarsidan mottager sekretesskyddade uppgifter. Enligt regeringsrättens mening kräver de föreskrifter som föreslås i 13 § kompletterande undersökningar och överväganden.

Frågan om avtal om tystnadsplikt tas upp i ett par yttranden. Enligt *statens avtalsverk* bör regeln i 2 kap. 4 § lagen om offentlig anställning behållas i tydlighetens intresse. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* delar den i promemorian uttalade uppfattningen att sekretessens omfattning i förevarande sammanhang ej skall kunna bli föremål för reglering genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna. Även om röjande av hemliga uppgifter rörande den enskilde arbetstagaren till den fackliga organisationen i allmänhet inte kan antas innebära olägenheter för arbetstagaren, yppar stadsjuristen dock viss tveksamhet rörande den omfattning i vilken sekretessen föreslås bli begränsad. Som exempel nämns att även sådana enligt 8 kap. 11 § hemliga uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning av den anställde skall kunna utlämnas till facket. Även om facket kan sägas vara den anställdes vän, bör man enligt stadsjuristen inte glömma att det också kan vara hans eventuella konkurrenters och fienders vän. Mot bakgrund härav förefaller det i fråga om uppgift som rör enskilds personliga förhållanden, vara skäl att överväga, om inte utlämnandet bör bli beroende av medgivande från den i vars intresse sekretessen gäller eller om inte denna paragraf bör kompletteras med en bestämmelse om kommunikation med denne, motsvarande den i 7 §.

De föreskrifter om tystnadsplikt som har tagits upp i 13 § kommenteras i några yttranden.

TCO konstaterar att innehållet i 13 § överensstämmer med motsvarande ordning som förutsätts gälla för den privata sektorn av arbetsmarknaden där frågorna om sekretess i stället kan regleras genom avtal. Enda mer markanta skillnaden synes vara att den facklige företrädare vid myndigheten som direkt mottagit eventuell sekretessbelagd uppgift och felaktigt bryter mot sin tystnadsplikt, kan bli åtalad och straffad för brott mot tystnadsplikt. Han jämställs sålunda med den som i tjänsten bryter mot sekretessreglerna. TCO ifrågasätter starkt behovet av sådant straffansvar och åtföljande personligt skadeståndsansvar, vilket i princip inte i övrigt skall förekomma för fackliga företrädare.

SACO/SR påpekar att i 13 § andra–fjärde styckena upptas föreskrifter, vilka helt sätter reglerna i 21 och 22 §§ medbestämmandelagen ur tillämpning. Medan enligt 21 § nämnda lag frågan om och i så fall i vilken utsträckning facklig förtroendemans möjligheter till vidareinformation skall kunna beskäras genom ålägganden av tystndsplikt kan bli föremål för

förhandlingar och prövning hos arbetsdomstolen, skall enligt 13 § andra stycket det tillkomma myndigheten att ensidigt bestämma om tystnadsplikt för mottagaren, om denne ej är arbetstagare hos myndigheten, medan den sekretess som kan gälla för informtionen hos myndigheten undantagslöst skall fortplantas till mottagaren, när denne är arbetstagare hos myndigheten. I förstnämnda fall torde icke-arbetstagaren kunna överklaga enligt 13 kap. 8 § om myndigheten utlämnar allmän handling till honom med förbehåll om tystnadsplikt. I övrigt synes någon möjlighet till domstolsprövning inte stå till buds. Detta är ej tillfredsställande. Enligt SACO/SR:s mening bör det sörjas för att de fackliga förtroendemännen inom den offentliga sektorn inte i fråga om tillgången till rättslig överprövning blir sämre ställda än inom den privata sektorn.

Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun anser att tystnadsplikt för styrelseledamot bör gälla direkt på grund av lag och alltså inte vara beroende av att den fackliga företrädaren underrättat honom om det. Nämnden framhåller att tystnadsplikt enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet gäller för styrelseledamot oberoende av om sådan underrättelse lämnas eller ej. Av motivuttalandena framgår inte hur nya sekretesslagen skall samordnas med förslaget till förtroendemannalag och den däri aktuella funktionen som sakkunnig, förklarar *rikspolisstyrelsen*. Inte heller finns det något uttalande om s. k. extern arbetstagarkonsult, vilken figurerar bl. a. i olika förslag till avtal om medbestämmanderätt. Ett behov av uttrycklig reglering av personalföreträdare i statlig myndighets styrelse ur sekretessynpunkt anser styrelsen vara för handen.

Beträffande paragrafens bestämmelser om sekundär sekretess ifrågasätter *stadsjuristen i Stockholms kommun*, om inte dessa blir något svårtillgängliga för uppgiftsmottagarna, som ofta inte torde ha någon träning i sekretesslagstiftningens systematik och tillämpning. Risk finns kanske också för att bestämmelserna ej alls blir uppmärksammade av adressaterna. Det förefaller stadsjuristen vara önskvärt att i den arbetsrättsliga lagstiftningen i allt fall intas en erinran om 13 §.

SACO/SR kommenterar den föreskrift i 13 § tredje stycket som motsvarar 22 § medbestämmandelagen om vidareinformation från facklig förtroendeman med tystnadsplikt till ledamot av styrelsen för arbetstagarorganisationen. SACO/SR är ense med promemorian däri att den föreslagna bestämmelsen strängt taget inte hör hemma i en sekretesslag utan borde snarare tas in i lagen om offentlig anställning. SACO/SR anser emellertid att det från praktisk synpunkt är att föredra att föreskriften tas in i sekretesslagen. Mot innehållet i den föreslagna föreskriften har SACO/SR inget att invända, men organisationen framhåller att en väg bör stå öppen för rättslig överprövning av förbehåll som inskränker den facklige förtroendemannens rätt att lämna meddelad information vidare eller att utnyttja den. Detta förbehåll avses ju i lika mån gälla för den vidareinformerade

styrelseledamoten. I fjärde stycket i 13 § föreslås att medbestämmandelagens ansvarsbestämmelser och inte ansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB skall vara tillämpliga på styrelseledamots åsidosättande av sådant förbehåll. SACO/SR kan tillstyrka detta men vill samtidigt påpeka att på detta sätt förbehållet kan komma under rättslig prövning hos arbetsdomstolen. Kan det komma under prövning hos arbetsdomstolen denna väg, bör det rimligen kunna komma under prövning där direkt genom en talan om utfående av information utan förbehåll. Man skall inte behöva bryta mot förbehållet för att få det domstolsprövat.

När lagtexten säger, att uppgift får lämnas vidare till "ledamot" i organisationens styrelse, måste detta enligt *försvarets materielverk* innebära att uppgiften får delges samtliga ledamöter i styrelsen. Verket ställer frågan, om detta skall gälla även samtliga suppleanter i styrelsen. En suppleant kan väl i och för sig betraktas som ledamot endast i den mån han fungerar som sådan. En analog tillämpning av förordningen om information till ersättare i statliga styrelser och nämnder skulle medföra att sådan information som skall tillställas ordinarie styrelseledamot även skulle tillställas suppleant. Vidare förekommer såväl lokala som centrala styrelser inom de stora personalorganisationerna, vilket också nämns i promemorian (s. 290). Uppgiftslämnaren torde därför kunna sprida sin information till en avsevärd mängd personer hos statens motpart.

14 §

SACO/SR anser paragrafen överflödig.

Pressens opinionsnämnd påpekar att det i 14 § görs erinran om den begränsning i tystnadsplikten som följer av meddelarfriheten bl. a. enligt TF. I paragrafen uttrycks detta med orden "Att sekretess har begränsad giltighet etc....". Emellertid gäller begränsningen enbart tystnadsplikten, inte handlingssekretessen. Men ordet "sekretess" avser bådadera. Även om uttryckssättet i 14 § i och för sig är riktigt, eftersom "sekretessen" kan sägas vara begränsad i den del den avser tystnadsplikt, erhålls större precision i bestämmelsen om paragrafen i stället får avse "tystnadsplikt". Vidare kommer paragrafen då i bättre överensstämmelse med det föreslagna 14 kap., som ej innefattar någon begränsning i 1 § därför att där avses utlämnande eller tillhandahållande av allmän handling, men väl innehåller begränsningar i 2 och 3 §§, vilka talar just om tystnadsplikt.

15 §

Riksarkivet framhåller att regeringens dispensrätt i undantagsfall bör ge möjlighet att utnyttja sekretessbelagda handlingar för angelägen forskning. *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* anser att sekretesslagstiftningen

och svårigheterna att erhålla dispens från sekretesskyddet i dag ofta utgör ett hinder för forskningens tillgång till primärmaterial. Inom den juridiska fakultetens forskningsområden har sålunda angelägna skatterättsliga forskningsprojekt rörande rättstillämpningen i taxeringsnämnd och tillämpningen av den alltmer omfångsrika dispenslagstiftningen på skatteområdet omöjliggjorts eller försvårats av den strikta tillämpningen av gällande sekretesslagstiftning. Fakulteten noterade därför med tillfredsställelse att OSK föreslog en uttrycklig bestämmelse i 62 § LAH om rätt för regeringen att utlämna hemlig handling för angeläget forskningsändamål. I promemorieförslaget saknas motsvarande bestämmelser. I 15 § återfinns endast en generell bestämmelse att regeringen för särskilt fall får förordna om undantag från sekretess om det är påkallat av synnerliga skäl. Fakulteten anser förslaget vara ett steg tillbaka. Den föreslagna formuleringen innebär risk för att nuvarande olyckligt restriktiva praxis bibehålls. Fakulteten får därför i likhet med OSK förorda att en uttrycklig bestämmelse, som anger angeläget forskningsbehov som dispensgrund, införs. Dispens bör naturligtvis endast komma i fråga i de fall sekretesskydd kan garanteras inom forskningsprojektet. Som framhålls i promemorian föreligger sekretess redan enligt lag om mottagaren är offentlig institution eller tjänsteman, vilket oftast gäller forskningen vid universitet och högskolor. Fakulteten framhåller att det också finns möjlighet att ålägga enskild forskare tystnadsplikt.

Regeringsrätten, som anmärker att 15 § omfattar också muntligt meddelande, dvs. att regeringen kan lösa den enskilde tjänstemannen från hans tystnadsplikt, hänvisar till vad regeringsrätten anför om beslutsordning och besvär (se under 11.1 13 kap.). Vidare påpekas i yttrandet från regeringsrätten att promemorieförslaget, utöver 15 §, även i några av de enskilda bestämmelserna ger möjlighet för regeringen att förordna om undantag från eljest gällande sekretess (8 kap. 16 § samt 9 kap. 2, 4, 7, 8 och 9 §§). Regeringsrätten efterlyser ett klargörande av om frågan, huruvida ifrågavarande uppgifter omfattas av sekretesskydd eller inte, skall ha prövats i ordinarie process innan regeringen lämnar sitt medgivande. Det kan enligt regeringsrättens mening annars komma att uppstå tvekan om den, som har vägrats att få del av en uppgift, kan vända sig direkt till regeringen eller först måste besvära sig i vanlig ordning.

SACO/SR anser att 15 § bör flyttas till 1 kap.

Både *hovrätten för Västra Sverige* och *kammarrätten i Göteborg* anmärker att det i 11 § används ordet förbehåll medan det i 15 § heter "villkor". Enligt kammarrättens mening bör "villkor" bytas mot "förbehåll" i 15 §.

16 §

Kammarrätten i Göteborg gör ingen invändning i sak mot paragrafen. Kammarrätten förordar emellertid att det direkt i anslutning till var och en av

de aktuella föreskrifterna i 2 kap. anges att de är subsidiära i förhållande till bestämmelse i 3–12 kap. i lagen eller i annan lag. En sådan redaktionell ändring finner kammarrätten vara ägnad att undanröja eljest påräkneliga missförstånd vid tillämpningen. Liknande synpunkter anför *hovrätten för Västra Sverige, byggnadsstyrelsen* och *lantbruksstyrelsen*.

Regeringsrätten förklarar att fråga är om den föreslagna ordningen inte har blivit alltför komplicerad för att kunna brukas av icke i ämnet specialutbildade tjänstemän. När de ställs inför sekretessfrågor av denna art i sitt löpande arbete, kommer de att få svårt att finna rätt. En förändring måste eftersträvas. Det som föreslås i 16 § utgör enligt *SACO/SR* exempel på en lagstiftningsteknik som inte bör få förekomma i lagen, eftersom överblickbarheten går förlorad. Det ändamål bestämmelsen tjänar bör kunna tillgodoses på annat sätt.

Övriga frågor

Naturvårdsverket påpekar att uppläggningen av produktregistret sker i nära samarbete med arbetarskyddsstyrelsen och övriga berörda myndigheter. Det har förutsatts, att i varje fall arbetarskyddsstyrelsen med hänsyn till detta verks närliggande verksamhetsområde skall, liksom naturvårdsverket genom egna terminaler äga tillgång till all information som ryms inom produktregistret. Genom en sådan öppen informationstillgång saknas emellertid möjligheter för den registeransvariga myndigheten – produktkontrollnämnden – att med beaktande av de intressen som ligger bakom stadgandena i sekretesslagen pröva behovet i de enskilda fallen av tillgång till sekretessbelagda upplysningar. En sådan öppen tillgång till all information som ryms i produktregistret synes inte behöva föranleda några problem, när det gäller arbetarskyddsstyrelsen. Något annorlunda synes dock förhållandet vara i fråga om andra myndigheter med bl. a. tillsynsuppgifter enligt lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor. Om även dessa skall, exempelvis genom egna terminaler, kunna få tillgång till all information i produktregistret synes med hänsyn till sekretessbestämmelserna mera tveksamt. Fråga har nu under arbetet med uppläggningen av produktregistret uppkommit, huruvida t. ex. yrkesinspektionens olika distrikt skall utan sådan prövning som förutsätts i sekretesslagen äga tillgång till sekretessbelagd information i registret. En annan fråga är vilken tillgång som giftinformationscentralen vid karolinska sjukhuset skall äga till sådan information. Dessa frågor måste naturligtvis i första hand besvaras mot bakgrunden av gällande sekretesslagstiftning. Om det blir möjligt att med den sekretessreglering, som förekommer i det nu aktuella lagförslaget, kunna utnyttja uppgifterna i produktregistret för den kommunikation, som samhället behöver för att hindra och motverka olika skador på människor eller i miljön, synes tveksamt. Naturvårdsverket anser det vara mycket

angeläget att regeringen uppmärksammar de härtill hörande problemen samt att möjligheterna till undantag från den i detta sammanhang eljest gällande sekretessen blir föremål för särskilda överväganden. I anslutning härtill erinras om att jordbruksutskottet i sitt betänkande 1976/77:31 med anledning av motioner om hälso- och miljöfarliga varor (s. 18) med skärpa framhållit nödvändigheten av att produktregistret kan utnyttjas så att skyddsombuden på effektivast möjliga sätt bereds tillgång till för deras verksamhet relevanta uppgifter ur registret.

3 kap. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation

Rubriken

Svea hovrätt anmärker att rubriken till 3 kap. inte anger sekretessens ämnesområden i den ordning som dessa förekommer i kapitlet. Enligt *försvarets materielverk* bör antingen rubriken ändras så att "rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation" kommer före "rikets säkerhet" eller ordningsföljden mellan 1 och 2 §§ omkastas.

1 §

Datainspektionen framhåller att reglerna om utrikes- och försvarssekretess enligt förslaget har drastiskt förkortats. Eftersom tidigare vidlyftiga reglering var föga ägnad att ge någon bättre ledning åt rättstillämpningen får ändringen enligt inspektionen betraktas som en klar fördel. Enligt *ÖB*:s mening synes bestämmelserna i 1 § kunna tillgodose de krav som kan ställas upp beträffande utrikessekretessen. Paragrafen täcker inte bara Sveriges förbindelser med andra länder utan även förbindelser mellan myndigheter i Sverige och annat land. Av motiven framgår att även handelsförbindelserna omfattas, vilket enligt ÖB får anses vara positivt. *Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* tillstyrker i princip förslaget. Sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation berör särskilt nämndens verksamhetsområde. Nämnden anser att de föreslagna formuleringarna, som i princip överensstämmer med nuvarande lagstiftning, reellt täcker det begränsade område som nämnden – främst med hänsyn till totalförsvarets planläggning i övrigt och förhållandena till annan stat – kan ha anledning att sekretessbelägga. Nämnden har därvid noterat att det ankommer på vederbörande myndighet att i varje särskilt fall avgöra huruvida en handling bör sekretessbeläggas eller inte. Det innebär i sak för nämndens del ingen förändring beträffande handläggningen av ärenden av denna art.

S k a d e r e k v i s i t e t diskuteras av flera remissinstanser. *SIDA* anser att

förslaget att offentlighet blir huvudregel även på utrikesförvaltningens område är bra. SIDA har tidigare yttrat sig om skaderekvisitets utformning och därvid betonat nödvändigheten av en restriktiv tolkning. Definitionen av begreppet skada, som i kommentaren till förslaget exemplifieras med ett minskat informationsflöde som följd av offentlighet, syns alltför snävt och gagnar inte den öppenhet som SIDA eftersträvar inom sitt verksamhetsområde. I vissa lägen och i synnerhet inom de traditionella utrikespolitiska frågorna kan sekretess vara rimlig och befogad och en total öppenhet kan säkerligen tänkas leda till störningar i kontakterna med andra länder. Men mot detta måste ställas, vad det gäller SIDA:s verksamhetsområde, behovet av öppenhet med tanke på den allmänna debatten och opinionsbildningen. SIDA skulle välkomna vägledande uttalanden av departementschefen i propositionen av denna innebörd. *Totalförsvarets upplysningsnämnd* konstaterar att förslaget ställer krav på varje befattningshavare att pröva om röjande av en uppgift om totalförsvaret skulle vålla fara för rikets säkerhet eller på annat sätt skada försvaret av riket. Endast om så kan befaras gäller sekretess för uppgiften i fråga. En sådan regel bör kunna motverka onödigt hemlighållande. Motsvarande regel har – i motsats till tidigare förslag – även införts på det utrikespolitiska området. Nämnden finner dessa regler ändamålsenliga.

JK framhåller – med utgångspunkt i den särskilda sekretessregeln i 4 § LAH angående handlingar som inkommit till eller upprättats inom regeringskansliet (den s. k. egentliga utrikes brevväxlingen) – att det inom detta område kan röra sig om uppgifter av utomordentlig vikt för riket. Det är ofta fråga om svåra bedömningar i politiskt känsliga angelägenheter. JK anser därför att handlingar av detta slag som huvudregel måste hållas hemliga. En regel härom bör kunna brytas endast om det är uppenbart att ett röjande är riskfritt och regeln bör naturligtvis omfatta tystnadsplikt beträffande innehållet i hithörande handlingar. I fråga om de i departementspromemorian åberopade argumenten för det framlagda förslaget anför JK vidare. Sekretess enligt 1 § föreslås under vissa förutsättningar skola bryta meddelarskyddet. En sekretessregel med, såsom i förevarande fall föreslås, rakt skaderekvisit innebär emellertid – bl. a. i förening med den uppmjukning som föreslås av 20 kap. 3 § BrB – enligt JK alltid en större risk för felbedömningar och "läckor" än ett omvänt sådant rekvisit. I promemorian hänvisas till intresset av debatt och opinionsbildning. Till detta vill JK erinra om att det förhållandet att meddelarskyddet enligt förslaget viker för sekretessen minskar debattmöjligheterna i högst betydande grad. Som ett slags ersättning för OSK:s förslag framhålls i promemorian också att prövningen (dvs. av fråga om utlämnande) kan anförtros befattningshavare med särskilda förutsättningar att bedöma skaderisken. Detta är naturligtvis praktikabelt när det gäller handlingssekretess, men möjligheten till sådan prövning torde, anför JK, i regel vara utesluten när det gäller muntliga meddelanden.

Också *förenade fabriksverken* är kritisk mot förslaget. Fabriksverken anser sålunda att beträffande utrikessekretessens område det omvända skaderekvisitet skall gälla eller att med andra ord sekretessen skall utgöra huvudregel. Som framgår av promemorieförslaget innebär detta att sekretessen endast skall få vika om man med viss grad av sannolikhet kan utgå från att det vekligen är ofarligt att lämna ut en viss uppgift. Har fabriksverken gjort en bedömning att en uppgift är hemlig innebär detta – oavsett om handlingen har åsatts en hemligbeteckning eller inte – att fabriksverken har utgått från sannolikheten av att det också är farligt att lämna ut den sekretessbelagda uppgiften samt att ett sådant utlämnande kan medföra betydande skada för t. ex. rikets säkerhet.

Försvarets materielverk berör uttrycket fara för rikets säkerhet. Uttrycket förekommer inte i 1 § utan endast i 2 §. I 14 kap. 2 § 3 används emellertid uttrycket i samband med 3 kap. 1 §. I specialmotiveringen till 14 kap. 2 § (s. 646–647) sägs, att den gjorda kopplingen mellan reglerna om meddelarfriheten och de grundläggande sekretessbestämmelserna innebär att undantagen från meddelarfriheten alltid omfattar hela det område inom vilket den åsyftade sekretessen gäller. Bruket av olika uttryck i 3 kap. 1 § och 14 kap. 2 § 3 ger enligt materielverket anledning till tvekan, huruvida de båda bestämmelserna avser sekretess av olika omfattning.

Krigsarkivet konstaterar med tillfredsställelse att sekretesstiden sänkts till högst 40 år.

JK berör förhållanden mellan 1 § och 19 kap. 7 § BrB. I denna del hänvisas till följande paragraf.

2 §

Försvarets materielverk finner det vara positivt att lagförslaget i stora delar syftar till att bevara det sekretesskydd som hittills gällt för sådana uppgifter. Då det på s. 172 sägs att "inte sällan är redan det normala intresset av sekretess så betydande att inte ens det allra starkaste offentlighetsintresse kan väga över" borde detta enligt materielverket naturligen gälla sådana uppgifter som är av betydelse för rikets säkerhet.

Televerket har granskat förslaget med hänsyn till sina omfattande totalförsvarsåligganden och sin verksamhet som leverantör till övriga myndigheter och organ inom totalförsvaret. Verket har därvid inte funnit sig ha några erinringar mot förslaget. *Statens planverk* anför att 147 a § byggnadslagen föreskriver tystnadsplikt för tjänsteman som har tagit befattning med ärende som avses i 136 a § samma lag, dvs. ärende rörande tillkomst och lokalisering av industriell eller liknande verksamhet. Tystnadsplikten omfattar yrkeshemlighet, driftanordning, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för rikets försvar, varom tjänstemannen har fått kännedom. Motsvarigheter till denna föreskrift finns i 3 kap. 2 § och 9 kap. 4 § förslaget. Planverket

tillstyrker förslaget i denna del. Också *datainspektionen* och *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* är positiva till förslaget. I fråga om deras yttranden hänvisas till 1 §.

I fråga om det sekretesskyddade området anför *ÖB* att man i förslaget har gått ifrån den enkla utformning som en gång föreslogs av OSK i LAH. Detta förslag godtogs dessutom av remissinstanserna. I stället har man nu åter försökt sig på en något längre och beskrivande utformning av bestämmelsen, som är enbart bunden till del av området – förberedelser. Genomförandet är helt förbisett. ÖB anser att så betydelsefulla regler som det här är fråga om skall ha en så klar och entydig utformning som möjligt. Därigenom underlättas i hög grad bedömningen om uppgifter skall sekretessbeläggas eller inte, samtidigt som man minskar risken för en felaktig handläggning. Bestämmelsen måste även helt täcka den för försvarsmakten nödvändiga sekretessen. Enligt ÖB:s mening gör den nu föreslagna regeln inte detta. Någon direkt ledning av uttalanden i den allmänna och speciella motiveringen får man inte heller. Försvarssekretessen är viktig. Det måste därför finnas bestämda regler, som helst bör vara enkla att tillämpa men som samtidigt måste vara heltäckande. De skall alltså kunna täcka uppgifter rörande verksamheten inom hela försvarsmakten, från de första förberedelserna – däri inbegripet planläggningen – till verkställigheten och gälla såväl i fredstid som under krigs- och beredskapstillstånd. ÖB anser därför att en skrivning som väsentligen överensstämmer med det förslag som lades fram av OSK erfordras. Dvs. att uppgift som angår rikets totalförsvar skall vara sekretesskyddad om det kan antagas att ett utlämnande skulle vålla fara för rikets säkerhet eller eljest skada försvaret av riket. Med denna enkla lydelse skulle tolkningssvårigheterna säkerligen elimineras, samtidigt som tillämpningen skulle bli enklare och det sekretesskyddade området få en från totalförsvarssynpunkt fullt godtagbar täckning. *Statens lantmäteriverk* ansluter sig till ÖB:s synpunkter.

Flera andra remissinstanser anför liknande synpunkter. *JO* anför att i 4 § andra stycket SekrL ges även föreskrifter till skydd för handlingar som rör den ekonomiska försvarsberedskapen och folkhushållningen. Sekretess gäller här inte bara till skydd för rikets försvar utan även till skydd för folkhushållningen eller näringslivet. Såvitt JO kan finna saknas bestämmelser av motsvarande innebörd i den föreslagna sekretesslagen. JO vill ifrågasätta om det inte även i framtiden kommer att behövas sådana sekretessbestämmelser. *JK* ifrågasätter om inte sekretessföremålet i 2 § bör anges i ordalag som närmare anknyter till 4 § SekrL och 19 kap. 5 § BrB. Det förefaller JK tveksamt om det valda uttryckssättet helt täcker vad som avses i dessa båda andra lagrum. *Värnpliktsverket* bedömer att lagrummet skulle bli mer lättillämpat om det delas upp i tre stycken av vilka det första erhåller den lydelse OSK föreslagit som 5 § första stycket LAH. Andra stycket föreslås innehålla särskilda bestämmelser om försvarsuppfinningar på det sätt som

har föreslagits. Förslagets andra stycke skulle därigenom bli lagrummets tredje. Enligt *försvarets forskningsanstalt* synes formuleringen av första stycket första punkten – trots tillägget "eller i övrigt rör totalförsvaret" – lätt kunna leda till feltolkningar, bl. a. genom att den framhäver försvarsförberedelserna men exempelvis inte själva försvarsverksamheten. Eftersom någon tillämpningsförfattning motsvarande nuvarande sekretesskungörelser inte avses komplettera den nya sekretesslagen måste bl. a. denna bestämmelse utformas med synnerlig omsorg. Det förslag som OSK på denna punkt lade fram fyllde detta krav. Forskningsanstalten anser att bestämmelsen bör formuleras i överensstämmelse härmed med endast den förändring som erfordras för att utöver handlingssekretess inrymma även tystnadsplikten. *Förenade fabriksverken* anser att försvarssekretessen sådan den utformades i LAH resp. LOFT var mer entydig och bättre tillgodosåg frågor som berör verkens verksamhetsområden. Den syntes också mer lättillämpad än den nya utformningen av försvarssekretessen i promemorieförslaget. Den senaste utformningen förefaller dessutom fabriksverken innebära en begränsning av ifrågavarande sekretessområde i förhållande till tidigare förslag.

JK anser, med hänsyn till det viktiga intresse som här är i fråga, det uppenbart, att skaderekvisitet bör vara omvänt. JK vill här erinra om att enligt hans i tidigare sammanhang redovisade mening (se under 2 kap. 11 §) utlämnande med förbehåll i regel inte bör få förekomma då skaderekvisitet är omvänt. Också *förenade fabriksverken* anser att, liksom på utrikessekretessens område (se under 1 §), det omvända skaderekvisitet skall gälla. *Totalförsvarets upplysningsnämnd* anser å andra sidan att den föreslagna sekretessregeln bör kunna motverka onödigt hemlighållande. Nämnden finner regeln ändamålsenlig.

Med anknytning till skaderekvisitet konstaterar *JK* vidare att rikets försvar görs till det mer omfattande begreppet, vari rikets säkerhet skulle ingå som en del. I 4 § SekrL, som också upptar ett skaderekvisit beträffande försvarssekretess, förutsätts att rikets försvar kan skadas eller att våda eljest kan följa för rikets säkerhet. Här är således rikets säkerhet det vidare begreppet. Detsamma är förhållandet i 19 kap. 5 § BrB. Eftersom rikets säkerhet både språkligt och innehållsmässigt torde vara det mer omfattande begreppet, synes 2 § böra ändras i överensstämmelse härmed. Det torde f. ö. enligt JK vara av visst värde att samma uttryckssätt används i 2 § och i 19 kap. 5 § BrB (jfr också rubriken till 19 kap. BrB). Det kan under alla förhållanden knappast vara tillfredsställande att i lagstiftningen göra än det ena, än det andra begreppet vidast. Ett alternativ enligt JK är att i paragrafen helt utesluta anknytningen till rikets säkerhet och endast upptaga rikets försvar, eftersom paragrafen ju avhandlar just försvarssekretessen.

JK berör ytterligare en fråga med anknytning till BrB. I 19 kap. 7 § BrB talas om uppgift som rör förhållande av hemlig natur. Om förslaget till sekretesslag genomförs, kommer dessa ord att åsyfta 3 kap. 1 och

2 §§. Man kan ställa frågan hur de nämnda orden i 19 kap. 7 § BrB skall tolkas i framtiden mot bakgrund av dessa båda paragrafer. I enlighet med den genomgående tillämpade metoden är nämligen sekretessen i dessa paragrafer – till skillnad mot vad som gäller enligt SekrL (1 § första stycket samt 3 och 4 §§) – beroende av om ett skaderekvisit är uppfyllt i varje enskilt fall. Att tala om uppgift som rör förhållande av hemlig natur såsom ett primärt faktum av generell giltighet blir därför i fortsättningen oegentligt.

Också *förenade fabriksverken* jämför 2 § med BrB:s bestämmelser. Som framhålls i promemorian kan röjande av hemlig uppgift bestraffas enligt bestämmelserna i 19 kap. BrB om bl. a. obehörig befattning med hemlig uppgift och grov obehörig befattning med sådan (7 och 8 §§). Ordalydelsen i 3 kap. 2 § promemorieförslaget korresponderar inte med 19 kap. 7 och 8 §§ BrB. Denna omständighet kan enligt fabriksverken med hänsyn till bl. a. meddelarfriheten medföra betydande tolkningssvårigheter.

Bestämmelsen i paragrafens första stycke om försvarsuppfinningar tillstyrks av *patent- och registreringsverket*. Verket finner det önskvärt med en samlad sekretessreglering som tar sikte på att sekretessen enligt lagen om försvarsuppfinningar skall sammanfalla med sekretessen i allmän verksamhet avseende försvarsuppfinningar. *Försvarets civilförvaltning*, som i anslutning till bestämmelsen om försvarsuppfinningar berör meddelarfriheten enligt 14 kap. 2 § (se vidare under denna paragraf), förutsätter att lagen om försvarsuppfinningar blir föremål för översyn i samband med följdlagstiftningen till den nya sekretesslagen.

Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar ställer sig däremot tveksam till den avsedda samordningen av alla bestämmelser rörande försvarsuppfinningar inom ramen för försvarsuppfinningslagen. I denna fråga anför nämnden följande. Specialregler om försvarsuppfinningar tillkom år 1942 under andra världskriget. Lagen var av provisorisk natur och hade tidsbegränsad giltighet. Den ersattes av en ny motsvarande lag år 1946. När den nuvarande lagen (1971:1078) tillkom år 1971 och gavs permanent karaktär, underströk departementschefen lagstiftningens karaktär av ren undantagslagstiftning. Möjligheten att hemlighålla uppfinning borde tillgripas bara i undantagsfall och när väsentliga försvarsintressen påkallade det (prop. 1971:138 s. 30, 34 och 51). Detta har kommit till klart uttryck i lagtexten (6 §). Lagen har ett speciellt syfte nämligen att göra det möjligt för staten att övertaga eller utnyttja vissa särskilt värdefulla uppfinningar för försvarets räkning. Detta syfte kan uppnås via lagens generella förbud att offentliggöra eller på annat sätt obehörigen yppa svensk försvarsuppfinning (4 §). Endast i undantagsfall upprätthålles detta generella förbud genom ett förordnande av granskningsnämnden med samma innehåll som det generella förbudet (6 §). Förordnandet måste meddelas inom en i lagen angiven kortare tidsfrist (tre månader). Eljest upphör uppfinningen att vara hemlig enligt lagen om försvarsuppfinningar (7 §). Granskningsnämndens prövning kommer till

stånd genom patentansökan eller särskild ansökan härom (5 §). För utländska försvarsuppfinningar gäller vissa särregler (15–18 §§). Av denna redovisning framgår att det generella förbudet kan hävas på mycket kort tid genom särskild ansökan härom eller patentansökan och att efter denna tid förbudet upprätthålls endast i mycket få fall. På detta sätt har skett en avvägning mellan å ena sidan behovet av de tvångsingripanden som lagen avser att möjliggöra och å andra sidan den enskildes intresse att så snart som möjligt få besked om han har fri förfoganderätt över sin uppfinning eller ej. För att belysa det sagda kan nämnas att förordnande om hemlighållande under åren 74/75, 75/76 och 76/77 meddelats i endast 25 fall, varav fem gällt svenska försvarsuppfinningar. Av det anförda torde också framgå att det vid sidan av den begränsade sekretess som försvarsuppfinningslagen med sitt speciella ändamål kan ge också finns ett behov av sekretessregler av den allmänna karaktär som finns i 3 och 4 §§ sekretesslagen (jfr försvarets sekretesskungörelse 2 § 16). – Såväl förbudet i 4 § lagen om försvarsuppfinningar som ett förordnande av granskningsnämnden innebär enligt lagen ett generellt förbud att offentliggöra eller på annat sätt obehörigen yppa försvarsuppfinning. Förbudet måste anses täcka alla former av offentliggörande (även av handling) eller av obehörigt yppande. Förbudet riktar sig sålunda mot såväl enskild som myndighet (jfr prop. 1971:138, s. 28, 45 och 49). Med hänsyn till försvarsuppfinningslagens karaktär av ren undantagslagstiftning synes den föreslagna samordningen av alla sekretessregler rörande försvarsuppfinningar inom ramen för nämnda lag såväl som den i promemorian angivna utgångspunkten för en sådan samordning mindre lämplig. Granskningsnämnden föreslår med hänvisning till det anförda att andra meningen utgår ur 3 kap. 2 § första stycket sekretesslagsförslaget och att den nuvarande sekretessregleringen på området i princip bibehålls oförändrad.

ÖB tillstyrker förslagets konstruktion såvitt gäller sekretesstid. *Krigsarkivet* konstaterar med tillfredsställelse att sekretesstiden sänkts till högst 40 år, om inte regeringen föreskriver att sekretess skall gälla under längre tid.

Bestämmelserna i paragrafens tredje stycke – som gäller utlämnande av handling, innehållande bl. a. kart- eller flygbildmaterial berörs av några remissinstanser.

ÖB konstaterar att utlämnande av handlingar enligt 9–14 §§ kartsekretessförordningen är avsedda att ersättas med bestämmelserna om försvarssekretess i 3 kap. 2 § promemorieförslaget. Orsaken härtill skulle vara att nämnda paragrafer i kartsekretessförordningen inte är förenliga med 2 kap. TF. ÖB som bedömer denna del viktig från försvarssynpunkt förutsätter att frågan kommer att belysas i samband med avsedda följdändringar i kartsekretessförordningen och att ÖB då kommer att beredas tillfälle att yttra sig.

Enligt *lantmäteriverket* är avfattningen av paragrafens tredje stycke för snäv. Av lantmäteriverket framtagna kartor, flygbilder och geodetiska data

kan – oavsett om de återger sekretessbelagd uppgift om viss anläggning eller inte – genom sitt allmänna informationsinnehåll i vissa fall ha sådan betydelse för rikets försvar eller totalförsvaret i övrigt att de kan behöva hållas hemliga. Sålunda måste t. ex. flygbilder över speciellt för försvaret viktiga områden kunna sekretessbeläggas även om de inte visar belägenheten av viss totalförsvarsanläggning. Detsamma gäller för geodetiska data såsom tyngdkraftmätningar eftersom tillgång till sådana uppgifter är av betydelse vid tröghetsnavigering (t. ex. vid styrning av långdistansrobotar). Det är därför enligt lantmäteriverkets bedömning – vilken enligt underhandskontakter helt delas av ÖB – oundgängligen nödvändigt att den i lagrummet avsedda befogenheten för lantmäteriverket kommer att omfatta ifrågavarande material i dess helhet. Verkets krav är därför att orden "angående anläggning av betydelse för totalförsvaret" utgår ur lagrummet. Lantmäteriverket har vid sidan av tillämpningen av sekretesslagstiftningen att tillämpa spridningslagstiftningen (lagen om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor samt lagen om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder). Vid sistnämnda tillämpning måste verket tillse att material inte sprids om det återger sekretessbelagd uppgift om viss anläggning. Motsvarande gäller också om materialet genom sitt allmänna informationsinnehåll har sådan betydelse för rikets försvar eller totalförsvaret i övrigt att det skulle skada rikets säkerhet om det kom i var mans hand. Sådant material torde behöva betraktas som hemligt, varvid dock utlämnande med erforderligt förbehåll bör kunna ske i betydande utsträckning för vissa ändamål med hänsyn till andra samhällsintressen. – Den 1 januari 1978 genomförda ändringar i bl. a. 4 § SekrL har föranlett viss ändring också i kartsekretessförordningen av huvudsaklig innebörd att lantmäteriverket inte längre skall pröva utlämning av flygbild eller geodetiska data till utlänning i de fall ifrågavarande material inte skall hemlighållas. Bortfallet av denna prövning behöver mot bakgrund av den tillämpning av sekretess- och spridningslagstiftningen som har angetts i det föregående inte medföra olägenhet. Nyssnämnda ändringar i sekretesslagstiftningen jämte de ändringar som nu föreslås kan föranleda ytterligare ändringar i kartsekretessförordningen. Lantmäteriverket utreder f. n. i samråd med försvarsstaben denna fråga. I övrigt biträder lantmäteriverket lagförslaget i paragrafens tredje stycke att prövningen av begäran att få ta del av sådan av verket eller sjöfartsverket upprättad handling som innehåller kart- eller flygbildmaterial angående anläggning av betydelse för totalförsvaret eller data ur verkets geodetiska arkiv ankommer på det verk som har upprättat handlingen.

Lagtexten i paragrafens tredje stycke är enligt *JK* helt onjutbar och måste helt omskrivas.

Försvarets materielverk efterlyser tillämpningsföreskrifter och anför härom att ett av de primära syftena med lagstiftning och utfärdande av andra författningar torde vara att åstadkomma största möjliga enhetlighet i behandlingen av rättsfrågor. Ju mer det överlämnas åt berörda myndigheter

att efter eget skön pröva frågor av så allmän betydelse för hela riket som sekretess beträffande uppgifter av betydelse för rikets säkerhet, desto större risk synes uppstå för olikhet i behandlingen av samma uppgifter hos skilda myndigheter. Den som är angelägen att få del av en viss uppgift som finns hos ett flertal myndigheter, skulle rent av kunna sätta i system att vända sig till den ena av dessa myndigheter efter den andra i hopp om att någon av dem släpper den ifrån sig. Till förhindrande av sådan olikartad behandling av likartade uppgifter finns ett klart behov av sådana bestämmelser som nu återfinnes i försvarets sekretesskungörelse, säkerhetsskyddskungörelsen och i de av rikspolisstyrelsen och ÖB fastställda Allmänna föreskrifter om tillämpningen av säkerhetsskyddskungörelsen (AF Säk 1970) samt ÖB:s kompletterande föreskrifter, Råd och anvisningar till AF Säk (intagna i Tjänstemeddelande för krigsmakten TKG 901-710096) ävensom av ÖB utgivna Riktlinjer för sekretessbedömningen i fred inom krigsmakten (RISK). Att helt överföra sådana regler till "synpunkter" innebär att onödigtvis uppluckra en ordning, som visat sig fungera. Det bör därför i lagen ges bemyndigande åt regeringen att utfärda erforderliga tillämpningsföreskrifter med rätt att åt underordnad myndighet delegera utfärdandet av de ytterligare föreskrifter, som befinnes erforderliga. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anför liknande synpunkter. Förslaget överensstämmer, konstaterar länsstyrelsen, i huvudsak med förslaget till LAH. Som länsstyrelsen anförde i sitt yttrande över OSK:s betänkande krävs uppenbarligen detaljerade anvisningar från försvarsledningens sida till undvikande av bristande enhetlighet vid behandlingen hos olika myndigheter.

3 §

Paragrafen har inte särskilt kommenterats av någon remissinstans.

Övriga frågor

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar erinrar om att styrelsen i sina yttranden över OSK:s och TK:s betänkanden som sin mening har uttalat att behov föreligger av bestämmelse som möjliggör att sekretessbelägga uppgifter angående planläggning och annan förberedelse för en s. k. fredskris. Eftersom det remitterade lagförslaget inte synes ge sådan möjlighet vill styrelsen ånyo framföra sin förut framförda mening.

4 kap. Sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik

1 §

Fullmäktige i riksgäldskontoret tillstyrker paragrafen.

Pressens samarbetsnämnd anser att sekretessen rörande den centrala

finanspolitiken genom skaderekvisitet har fått en alltför stor omfattning. Regeln innebär, enligt nämnden, att varje handling i kanslihuset, som angår finanspolitiken, skall hållas hemlig om någon mycket vagt angiven risk kan antas föreligga. En mycket stor del av den inrikespolitiska ekonomiska debatten gäller finanspolitiken. Paragrafen möjliggör för regeringen att sekretessbelägga i stort sett alla dokument på detta område. Enligt samarbetsnämndens uppfattning kan det finnas skäl att sekretessbelägga handlingar som gäller valuta- och räntefrågor för att förhindra enskild spekulation. Sekretessbeläggning av uppgifter rörande finanspolitiken bör emellertid medges endast i mycket begränsad omfattning så att inte myndigheterna genom sekretessbeläggning undanhåller sådan information som erfordras för den allmänna debatten om statens finanser.

Riksbanksfullmäktige menar däremot att skaderekvisitet begränsar sekretessen för mycket. Fullmäktige framhåller sålunda att formuleringen av skaderekvisitet innebär en inskränkning av sekretessen i förhållande till OSK, som föreslog sekretess även då offentlighet skulle "eljest vara till men för det allmänna". Fullmäktige vill förorda en återgång till kommittéförslaget. Promemorians förslag innebär att för sekretess fordras att en handling eller en uppgift är bestämt relaterad till en beslutad eller förutsedd åtgärd, t. ex. en diskontoändring eller en devalvering. Det material som kontinuerligt uppstår genom affärsavslut eller som löpande insamlas, ordnas och kommenteras gällande rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik måste emellertid få förbli under sekretess även när någon åtgärd av angivet slag inte är på något sätt "beslutad" eller "förutsedd". Den föreslagna formuleringen innebär nämligen offentlighet så gott som ständigt utom just då riksbanken "beslutat" sig eller "förutser" t. ex. en devalvering. Med andra ord skulle riksbanken vara skyldig att normalt lämna ut sitt löpande material och därtill att förhandsannonsera när man "förutser" en devalvering, då nämligen det material som eljest löpande publicerades plötsligt skulle sekretessbeläggas. Det orimliga häri ligger i öppen dag.

I anslutning till skaderekvisitet framhåller *JK* att uttrycket "förutsedda" åtgärder torde förutsätta att prövningen av fråga om utlämnande sker i efterhand. Det av OSK använda uttrycket "planerade" är enligt JK att föredra.

Pressens samarbetsnämnd anser att den föreslagna sekretesstiden är för lång, eftersom ifrågavarande handlingar vanligen gäller tillfälliga händelser. Den offentliga granskningen av myndigheternas agerande inom detta område torde utan större men i allmänhet kunna ske redan några år efter det att åtgärder vidtagits. *Riksbanksfullmäktige* påpekar i fråga om sekretesstiden att den av fullmäktige i anledning av OSK:s betänkande förordade möjligheten för fullmäktige att, om särskilda skäl föreligger, förordna om sekretess under längre tid än tio år, dock ej längre än tjugo år, ej har tagits in i promemorian. Några mer betydande olägenheter torde emellertid inte bli

följden härav även om sekretesstiden, som är en maximitid, kan synas väl kort i jämförelse med t. ex. sekretesstiden för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet för upplåning (7 kap. 3), vilken föreslås bli tjugo år.

5 kap. Sekretess med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

1 §

Konsumentverket förklarar sig inte ha något att invända mot den föreslagna bestämmelsen.

Tre remissinstanser berör föremålet för sekretessen. *Riksskatteverket* utgår från att bestämmelsen blir tillämplig för den planläggning och de andra förberedelser för revision eller annan granskning som förekommer hos skattemyndigheterna. Detta sekretesskydd är en nödvändig förutsättning t. ex. för kontrollverksamheten i de former som förberetts inom RS-projektet, där ett ADB-fört s. k. revisionsregister får en central funktion. Verket hänvisar till RS-projektets delrapport 1976:1, s. 54 ff. Det kan enligt verket diskuteras om de kontrolluppgifter som insamlas i ett förberedande stadium vid taxeringsrevision, t. ex. som ett led i en riksomfattande kontrollaktion, bör anses åtnjuta sekretess enligt förslagets 5 kap. 1 § eller enligt 2 § i samma kapitel. Enligt verkets mening ligger det närmast till hands att anse detta insamlingsskede som en förberedelse för revision. De insamlade uppgifterna får anses angå sådan förberedelse och bör därför omfattas av sekretess enligt förslagets 5 kap. 1 §. *Riksrevisionsverket* menar att föremålet för sekretessen har erhållit en snävare beskrivning än i gällande bestämmelser. Handlingar med uppgifter som här avses används ofta under revisionsarbetets gång. Därvid antecknas lämnade uppgifter på handlingen i fråga. Handlingen har därmed kommit att ingå i och utgöra underlag för arbetet. Verket förutsätter att de ursprungliga uppgifterna i handlingen kan hemlighållas enligt 5 kap. 1 § även när den använts på angivet sätt under genomförandet av revisionen. Om så inte skulle vara fallet, bör lagtexten ändras. *Skattechefen i Stockholms län* påpekar att uppgift som skall användas vid flera granskningstillfällen, inte får utlämnas så länge uppgiften används i granskningsverksamheten men att utlämnande skall ske, när uppgiften inte längre skall användas. På grund härav bör föreskrifter, instruktioner och annat material som används i kontrollverksamheten hos myndigheten vara sekretesskyddat. – Skattechefen anför vidare följande. I den nya skatteadministrationen skall finnas ett revisionsregister, fört på ADB-medium. Till förberedandet och planeringen av revisionsverksamheten och enskilda revisioner hör insamling och sammanställande av olika data, som skall ingå i registret såsom identifikation av skattskyldig, datum för inplanering, datum för genomförande, tidsperiod

för genomförande, slag av revision samt enhet och revisor som skall genomföra revisionen. Samtliga dessa uppgifter bör finnas tillgängliga vid terminal. I den s. k. RSV/AFB-utredningen av den 5 oktober 1977 föreslås med hänsyn till och med beaktande av integritets- och sekretessaspekterna en uppdelning av de i registret ingående revisionsuppgifterna på två delregister. Det ena, som bör vara sekretesskyddat, innehåller uppgifter om enskilda revisionsobjekt medan det andra innehåller revisionsstatistik. Den del av registret som avser enskilda revisionsobjekt skall innehålla uppgifter om planerade, pågående och avslutade revisioner. För dessa olika stadier av revision gäller olika rekvisit. Såväl praktiska som formella skäl talar för att registret sekretesskyddas enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 §. – Skattechefen fortsätter vidare. En näringsgrensförteckning innehåller uppgift för varje i förteckningen upptaget mervärdeskatteregistrerat företag om den s. k. mervärdeskatteprocenten, dvs. en på visst sätt beräknad bruttovinstuppgift. Uppgiften bör vara sekretesskyddad enligt 10 kap. 1 § med hänsyn till enskilds ekonomiska förhållanden. Förteckningen kan och avses också att användas i kontrollverksamheten såsom ett urvalsinstrument för planering av revisioner eller annan form av skattekontroll. Även för dessa fall bör sekretess föreligga men då enligt 5 kap. 1 § eller 2 kap. 12 §. – Däremot bör de bruttovinstprocentlistor för olika branscher som sammanställs ur deklarationsmaterialet liksom hittills vara offentliga.

2 §

Det i paragrafen använda uttrycket pågående utredning för kontroll beträffande skatt kommenteras av *riksskatteverket*. Verket erinrar om att bevissäkringslagens tillämpningsområde anges så att lagen är tillämplig vid "revision eller annan granskning" för fastställande av bl. a. skatt enligt vissa författningar. Av förarbetena till bevissäkringslagen framgår att termen granskning setts som ett vidare begrepp än t. ex. taxeringsrevision och omfattar de olika metoder som myndigheterna författningsenligt kan använda för att kontrollera lämnade uppgifter eller eljest skaffa sig underlag för fastställande av skatt m. m., jfr prop. 1975/76:11, s. 58 ff, 109 f och 122. Med hänvisning härtill kan det enligt verket ifrågasättas om inte uttrycket "pågående utredning för kontroll beträffande skatt" bör ändras till "pågående (utredning för) granskning beträffande skatt". Vidare kan tvekan möjligen råda om vad som fordras för att en utredning skall anses vara "pågående". Länsstyrelsen i Stockholms län har i sitt remissyttrande över OSK:s betänkande diskuterat den saken och däri berört en särskild situation, prop. 1975/76:160 bil. 3, s. 53. I departementspromemorian har, som verket förstått det, antytts att bestämmelsen täcker den av länsstyrelsen åsyftade situationen. Verket anser att uttrycket "pågående" inte bör ges en alltför snäv innebörd. Det bör inte krävas att handlingarna rent fysiskt är under pågående

arbete utan räcka med att de är eller kan bli aktuella för granskning förr eller senare under en på visst sätt närmare avgränsad arbetsperiod hos myndigheterna. På skatteområdet får enligt verkets mening samtliga deklarationer anses ligga under pågående arbete hos taxeringsnämnden under hela taxeringsperioden. Detsamma gäller de ärenden i vilka skyldigheten att avlämna deklaration inte fullgjorts. I fråga om vissa skattskyldiga kan fortsatt utredning av olika anledningar, bl. a. genom taxeringsnämndordförandens uttagsmarkering för eftergranskning, komma i fråga hos länsstyrelsen. Om inte grund för eftertaxering därvid visat sig föreligga eller senare framkommer, avslutas denna granskningsperiod enligt nu gällande regler den 30 april året efter taxeringsåret, jfr 76 § tredje stycket taxeringslagen. I vissa fall, där besvär anförts, synes den här upptagna frågan komma att regleras inte av förslagets 5 kap. 2 § utan av dess 2 kap. 12 §. *Skattechefen i Stockholms län* hänvisar också till länsstyrelsens i Stockholms län remissyttrande över OSK:s förslag till sekretess i förevarande fall. Enligt skattechefen har den av länsstyrelsen önskade formuleringen och utvidgningen av sekretesskyddet inte kommit till uttryck i promemorieförslaget. Hinder för utlämnande bör menar skattechefen föreligga så länge beskattningsmyndigheten kan hålla sin talan öppen i fråga om någons taxering, såvida inte 2 kap. 12 § sekretesslagen utgör hinder för utlämnande.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att lagrummet skulle vinna i klarhet om det formulerades om enligt följande. "Sekretess gäller även gentemot den som kontrollen avser för uppgift--- ej uppenbaras."

3 §

Riksskatteverket anser att uttrycket taxeringsrevision eller liknande kontroll bör anpassas till bevissäkringslagens terminologi och lyda "revision eller annan granskning". I övrigt tillstyrker verket paragrafen. Verket påpekar dock att det vanligen knappast är möjligt att i samband med ett beslut om taxeringsrevision m. m. förutse om ett beslut om säkringsåtgärd kan bli aktuellt i ärendet. I flera fall är förutsättningen för säkringsåtgärd att den granskade visar sig vägra att medverka i olika avseenden. Det skulle därför kunna hävdas att alla beslut om taxeringsrevision m. m. borde vara sekretesskyddade i ett inledande utredningsskede. Ett sådant skydd bör givetvis föreligga för de uppgifter om revisionsplanering som kan komma att ingå i det s. k. revisionsregistret. I övrigt anser verket emellertid att det inte föreligger något behov av sekretesskydd för just de egentliga besluten om taxeringsrevision och liknande revision. I gällande rätt får besluten om taxeringsrevision anses vara offentliga. Några olägenheter av detta har hittills veterligen inte iakttagits.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län erinrar om att länsstyrelsen i sitt

remissyttrande över OSK:s betänkande aktualiserat frågan om hemlighållande av beslut om taxeringsrevision, handräckning och åtalsanmälan i de fall ett offentliggörande av beslutet skulle kunna äventyra aktionens syfte. Länsstyrelsen anser emellertid att det föreslagna lagrummet genom sin utformning har kommit att avse mycket ovanliga situationer. Länsstyrelsen föreslår därför att antingen lagrummet ges en mer generell utformning med avseende på de hithörande frågor som väckts i länsstyrelsens yttrande över OSK:s betänkande eller om så inte kan ske det föreslagna lagrummet utgår helt.

4 §

Paragrafen tillstyrks uttryckligen av *universitets- och högskoleämbetet*. En ledamot av regeringsrätten, *regeringsrådet Mueller*, menar att vad som sägs om kunskapsprov bör avse även prov för fastställande av om en studerande har de övriga färdigheter som en viss utbildning skall ge honom. I detta sammanhang hänvisas till främst 1 § skollagen och 2 § högskolelagen där begreppet färdigheter används vid sidan av begreppet kunskaper.

6 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott

1 §

JK anför i fråga om s k a d e r e k v i s i t e t att detta inte uttryckligen anger också men för rikets säkerhet. JK framhåller att bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ visserligen är tillämpliga även i verksamhet som avses i 6 kap. 1 §. Vid läsningen av 6 kap. 1 § får man emellertid lätt den uppfattningen att denna paragraf uttömmande anger den sekretess som i det allmännas intresse gäller i den verksamhet som här är i fråga. Detta illustrerar en av bristerna i lagförslaget. Enighet råder om att även rikets säkerhet måste beaktas vid skadebedömningen – inte minst beror detta naturligtvis på säkerhetspolisens verksamhet – men lagtexten ger ingen antydan om att så bör ske. För den verklige experten är saken klar men den stora mängden uttolkare av sekretesslagen måste förutsättas bli mer eller mindre "amatörer". Inte minst detta talar för att man på denna viktiga punkt i klarhetens intresse i skaderekvisitet också uttryckligen anger men för rikets säkerhet, trots den dubblyr som därigenom skulle uppstå. Även *Svea hovrätt* berör skaderekvisitet. Hovrätten framhåller att rekvisitet inte belysts närmare i motiven. Enligt hovrätten måste uppgift, vars röjande kan t. ex. försvåra en pågående brottsutredning, kunna hållas hemlig med det skaderekvisit som används.

RÅ anser det värdefullt att sekretesskyddet omfattar också uppgift hos myndighet som går bl. a. polis- och åklagarmyndighet till handa med att uppdaga, utreda eller beivra brott. I detta sammanhang tar *datainspektionen* upp innebörden av orden "för att" i uttrycket "för att gå åklagarmyndighet, polismyndighet eller tullmyndighet till handa". Datainspektionen framhåller att orden "för att" enligt vanliga tolkningsregler innebär att endast åtgärder med direkt inriktning på biträde åt åklagarmyndighet etc. kan omfattas av sekretess, däremot inte åtgärder med annat syfte, t. ex. utredning i disciplinärende, även om de slutligen skulle resultera i åtalsanmälan. Det synes riktigt att sekretessen begränsas på detta sätt. *Arbetarskyddsstyrelsen* framhåller att det ofta förekommer att styrelsen på begäran avger yttranden till polis- och åklagarmyndigheter i anledning av inledd förundersökning e. d. I dessa fall torde enligt styrelsen sekretess föreligga beträffande skyddet för den polisiära verksamheten.

RÅ ställer sig frågan om sekretesstiden bör vara så lång som fyrtio år, då inget brott har längre preskriptionstid än tjugofem år.

JK påtalar att promemorian inte innehåller någon motsvarighet till OSK:s förslag om sekretess hos särskild undersökningskommission tillsatt av regeringen. Enligt JK talar starka praktiska skäl för en sådan sekretess. *RÅ* är av den uppfattningen att en i lag medgiven rätt för regeringen att förordna om sekretess för undersökningskommission i vissa lägen kan underlätta en sådan kommissions verksamhet.

I formellt hänseende framhåller *Svea hovrätt* att det inte är alldeles tydligt vad som avses med uttrycket "i verksamhet för att förebygga brott". Det kan uppfattas antingen som ett självständigt sekretessområde eller som ett bestämningsled till "i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel". Av ordalydelsen och motiven förefaller den senare tolkningen vara avsedd. Förtydligande av lagtexten synes böra ske för att undvika missförstånd. *Rikspolisstyrelsen* påpekar att paragrafen inledningsvis har fått en exemplifierande avfattning för att sedan utmynna i polisens allmänna brottsförebyggande och -beivrande verksamhet. Detta kan medföra att exemplifieringen blir alltför vägledande för tolkningen av vilka polisiära verksamhetsformer, som avses i detta lagrum. Det är uppenbart att sekretessen (särskilt tystnadsplikten) principiellt sett skall omfatta alla polisens funktioner beträffande brott och brottslingar. För att förebygga eventuella felaktiga och begränsade tolkningar bör därför exemplifieringen borttas.

2 §

Paragrafen, som tillstyrks av *byggnadsstyrelsen* och *Statens kärnkraftsinspektion*, föranleder endast anmärkningar från två remissinstanser.

Postverket framhåller beträffande andra punkten att verket i tidigare

yttranden över förslagen till LAH och LOFT utgått från att den sekretess som här avses också omfattar säkerhetsåtgärder vid utlämning från förvar även i de fall då utlämning sker över disk i postens kassor, dvs. vid utkvittering av medel på posten. Under de senare åren har verket fått vidkännas allt större förluster till följd av att utbetalningskort förfalskats. Den omständigheten att även falsktryckta blanketter kommit till användning visar att det är professionella förbrytare som ägnar sig åt denna förfalskningsverksamhet. Även förfalskning av bankböcker har blivit vanligare. Postverket försöker vidta olika åtgärder för att försvåra denna brottsliga verksamhet och minska förlusterna, t. ex. spärrar och säkerhetsmeddelanden men även andra åtgärder som skall hjälpa postfunktionärerna att avgöra om en utbetalningshandling är förfalskad. Från brottsförebyggande synpunkt är det ytterst angeläget att de skyddsåtgärder som sålunda vidtas får sekretesskydd. Behovet av sekretesskydd är angeläget även med tanke på samarbetet med PK-banken. Säkerhetsåtgärder avseende PK-bankens konton har sekretesskydd på PK-bankskontoren och bör ha det även inom Postverket. Eftersom verkets antagande i de båda tidigare remissyttrandena inte blivit motsagt räknar verket med att antagandet är riktigt. Skulle så inte vara fallet måste stadgandet *i 6 kap. 2 § 2 kompletteras* i här berört avseende.

Televerket föreslår att andra punkten ändras så att mellan orden "värdeföremål" och "samt" tilläggs "eller debiteringsdokument avseende data".

3 §

Kammarrätten i Göteborg är kritisk mot paragrafen. Den går ut på att sekretessbelägga uppgifter om kodnycklar. Paragrafen är upptagen i det kapitel som bär rubriken Sekretess med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott. Frågan är emellertid om paragrafen gäller bara sådana kodnycklar som har tillskapats för detta ändamål eller om den inte har ett betydligt vidare syfte. Paragrafen skulle också behöva ges större konkretion.

SCB anmärker att enligt förslaget sekretess gäller för uppgift som lämnar upplysning om chiffer, kod eller liknande metod med ändamål att underlätta befordran eller användning av vissa uppgifter. Med hänsyn till att SCB, liksom den s. k. PAK-utredningen, i första hand betraktar krypteringsmetoden som en lämplig skyddsåtgärd vid förvaring av vissa material förordas att lagtexten kompletteras med avseende härpå. Formuleringen på denna punkt skulle därmed lyda "befordran, användning eller förvaring. . .".

SCB och Televerket riktar anmärkning mot uttalanden i specialmotiveringen. *SCB* vänder sig sålunda mot uttalandet att kryptering är en metod som gör det möjligt att omvandla vissa kända uppgifter, t. ex. personnummer, efter en bestämd formel med verkan att uppgiften anonymiseras samt att det härigenom kan bli möjligt att fritt hantera annars sekretessvärda

uppgifter, t. ex. inom statistik och forskning (s. 323). Uttalandet ger enligt SCB felaktigt intryck av att sekretessskyddade uppgifter skulle förlora detta skydd genom att anonymiseras. Enligt förslaget till statistiksekretess (10 kap. 8 §) gäller dock sekretess för "uppgift som avser enskild och kan hänföras till denne". Denna formulering har valts just för att undvika den effekten att krypterat – liksom avidentifierat – material blir utan sekretesskydd, dvs. blir offentligt även om det alltjämt kan hänföras till en fysisk eller juridisk person. Ett tillrättaläggande i motiveringen på denna punkt är önskvärt.

Televerket finner det betänkligt från offfentlighetssynpunkt att, såsom uttalas på s. 324, ett på chifferspråk upptaget meddelande som rätteligen är offentligt efter sitt innehåll, i klartext bör kunna hållas hemligt så att inte chiffret kan forceras. Begärs utlämnande av ett till sitt innehåll offentligt meddelande, får enligt verkes mening inte det förhållandet att meddelandet varit chiffrerat inskränka principen om allmänna handlingars offentlighet. Som lösning av detta problem föreslås i förekommande fall att texten i fråga med bibehållet innehåll omformuleras. Omformulering är en metod som i liknande situationer är tämligen vanlig inom totalförsvarets signalskyddstjänst.

4 §

Paragrafen tillstyrks av *kriminalvårdsstyrelsen* men kommenteras i övrigt inte av remissinstanserna.

7 kap. Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

Sekretessreglerna till skydd för det allmännas ekonomiska intresse synes enligt *industriverksstyrelsen i Stockholms kommun* bli tillfredsställande om förslaget antas. *Göteborgs kommunstyrelse* finner de i promemorian föreslagna reglerna till skydd för det allmännas ekonomiska intresse vara i huvudsak väl avvägda och ägnade att ligga till grund för lagstiftning.

1 §

Första stycket

Förslaget, att den sekretess av hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse som motiveras av konkurrenshänsyn skall gälla för all affärsverksamhet, oavsett om denna verksamhet utgör en huvuduppgift för myndigheter eller inte, tillstyrks eller lämnas utan erinran av de remissinstanser som uttalar sig i frågan. *Kriminalvårdsstyrelsen* och *fortifikationsför-*

valtningen konstaterar att den föreslagna lösningen tillgodoser önskemål som framfördes under remissbehandlingen av LAH. Liknande uttalande görs av *DAFA. Riksrevisionsverket* tillstyrker förslaget att man inte längre skall göra någon åtskillnad mellan statens affärsdrivande verk och övriga myndigheter. Verket hänvisar till ett uttalande i specialmotiveringen om att den allmänna affärssekretessen sträcker sig även till upphandlingsområdet. Ett exempel på detta är att kostnad i ett upphandlingsärende påverkar priset på en vara eller tjänst, som en myndighet tillhandahåller i konkurrens med enskild. Enligt verkets bedömning är utvidgningen av sekretessen till andra affärsdrivande verksamheter än affärsverken i dessa fall motiverad. *Första, andra och tredje fondstyrelserna för allmänna pensionsfonden* samt *konsumentverket* säger sig inget ha att invända mot 1 §. *Statens lantmäteriverk* säger sig vilja kraftigt tillstyrka förslaget.

Stadsjuristen i Stockholms kommun biträder förslaget att sekretess bör gälla all myndigheternas affärsverksamhet i vad röjande av uppgift skulle gynna konkurrerande verksamhet på det allmännas bekostnad. Sekretessens utvidgning till att avse uppgift om till myndigheterna knutna enskilda rättssubjekts verksamhet synes också särskilt värdefullt ur kommunal synpunkt. Stadsjuristen noterar dock att paragrafen inte blir tillämplig inom den betydande del av den kommunala affärsverksamheten som drivs under monopolförhållanden. *Stadsjuristen i Norrköpings kommun* framhåller att inom kommunerna bl. a. de kommunala affärsverken och hamnverksamheten kommer att ha bättre möjligheter att hemlighålla sådana uppgifter som – om de lämnas ut – på kommunens bekostnad skulle gynna företag, som bedriver likartad rörelse, och att den föreslagna utvidgningen är motiverad. *Göteborgs kommunstyrelse* har vid sin bedömning, att de i 7 kap. föreslagna reglerna i huvudsak är väl avvägda och ägnade att ligga till grund för lagstiftning, utgått från att resultatet av det hos många kommuner bedrivna utvecklingsarbetet med t. ex. datasystem omfattas av sekretessen enligt 1 §. I dessa datasystem ligger stora ekonomiska värden som kan utnyttjas kommersiellt av kommunen. Skulle offentlighet gälla för denna typ av information, blir följden enligt kommunstyrelsen att de företag som driver likartad rörelse gynnas på det allmännas bekostnad. Dessa företag skulle i konkurrens med det allmänna kunna salubjuda ett datasystem utan hänsyn till utvecklingskostnaden. *Svenska kommunförbundet* framhåller behovet av sekretess i den affärsverksamhet som bedrivs av skyddade verkstäder, kommunala affärsverk, trafikföretag, hamnrörelser osv. och tillstyrker förslaget. *Landstingsförbundet* framför liknande synpunkter.

Några remissinstanser noterar att förslaget innebär sekretess för deras del. En av dessa är *Sveriges geologiska undersökning. Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* utgår från att uppgift som lämnas till nämnden och som avser myndighets affärs- och driftförhållanden kan hållas hemlig enligt bl. a. 1 §. *Nämnden för statens gruvegendom, förenade fabriksverken* och *domän-*

verket anmärker att förslaget inte medför någon ändring i vad som rör resp. myndighet. *Skogsstyrelsen* kommer till samma resultat vid en jämförelse mellan å ena sidan de vid myndigheten nu tillämpliga sekretessbestämmelserna och å andra sidan promemorieförslagets motsvarigheter till dessa (7 kap. 1 och 2 §§, 8 kap. 11 §, 9 kap. 4, 7 och 8 §§ samt 10 kap. 8 §).

Statens järnvägar konstaterar att till 1 § har överförts gällande föreskrifter om handlingssekretess i 34 a § 1937 års lag, anpassade till vad som föranleds av deras tillämplighet i tystnadspliktsavseende. Skillnad består enligt remissyttrandet väsentligen i att nuvarande bestämmelse om verkets rådighet över sekretessen i fråga om handling efter det den överlämnats från detta till annan myndighet har avskaffats. Statens järnvägar finner denna skillnad mot nu gällande regel mindre ändamålsenlig; frågan om behovet av sekretess i fråga om affärsdrivande verks kommersiellt ömtåliga handlingar kan svårligen bedömas av annan myndighet än verket självt. Därför förordas att frågan om bibehållande av nuvarande ordning i denna del – åtminstone i vad gäller handlingssekretess – blir föremål för förnyat övervägande. Statens järnvägar anmärker i anslutning härtill att ett genomförande av förslaget i nu berörda avseende måste medföra att den sekretess myndigheter emellan som förslaget medger kommer till användning i fråga om uppgifter som här avses i betydligt större omfattning än som eljest skulle ha varit behövligt för tillvaratagande av statens järnvägars kommersiella intresse. I ett för statens järnvägar betydelsefullt avseende, nämligen i fråga om uppgifter som revisionsmyndighet har inhämtat i samband med revision, ger emellertid förslaget genom 1 kap. 5 § första stycket 1 en lösning på hithörande problem.

Beträffande den föreslagna utformningen av paragrafen noterar *stadsjuristen i Stockholms kommun* att innebörden av begreppet "affärsverksamhet" stundom torde komma att ge upphov till gränsdragningsproblem och därför bör bli föremål för klargörande motivuttalanden.

S k a d e r e k v i s i t e t tas upp av ett par remissinstanser. *Postverket* anser att skyddet mot indirekt konkurrens blir klarare markerat om skaderekvisitet kompletteras med "eller eljest skadar verksamhet". *Förenade fabriksverken* förordar att ett omvänt skaderekvisit skall gälla så att sekretess utgör huvudregeln.

Rörande det uppställda skaderekvisitet, att röjande kan antas på "det allmännas bekostnad" gynna konkurrerande verksamhet, erinrar *stadsjuristen i Stockholms kommun* att kommunal affärsverksamhet som regel inte får drivas med vinst och ej sällan subventioneras med skattemedel. Eftersom en minskad omsättning i rörelsen eller inskränkning av driften på grund av konkurrens således ofta inte sker på "det allmännas bekostnad" i den meningen att "det allmännas" ekonomiska ställning försämras, får det rimligen antas att skaderekvisitet i denna del åsyftar även något annat än rent ekonomiska olägenheter. Möjligen är även på denna punkt en omarbetning

av texten eller ett klargörande motivuttalande på sin plats. Stadsjuristen jämför med uttrycket "myndighetens bekostnad" i 34 a § SekrL. Som en kuriositet noterar stadsjuristen att det sätt varpå skaderekvisitet har utformats i promemorieförslaget inte synes ge statens järnvägar fog för att vägra utlämna t. ex. prissättningskalkyler till Stockholms läns landsting eller av landstingskommunen ägda trafikföretag, eftersom även dessa tillhör det allmänna. Ett gynnande av dessa kan inte sägas ske "på det allmännas bekostnad".

Den särskilda regeln om sekundär sekretess föranleder *statens kärnkraftsinspektion* att fråga vad som menas med "överordnad myndighet" och om därmed avses kärnkraftsinspektionen. Svaret på frågan har betydelse för spörsmålet huruvida inspektionen skall tillämpa 1 § eller inte, när det gäller statens vattenfallsverk eller t. ex. Forsmarks Kraftgrupp AB. Inspektionen finner OSK:s förslag klarare i detta hänseende.

Riksrevisionsverket efterlyser en motsvarighet till den nya regel i 34 a § SekrL som medger ett primärt sekretesskydd för uppgifter som har upptagits i beslut av verket, t. ex. en revisionsrapport, eller som återfinns i handlingar som har inkommit till verket från en av detta anlitad konsult. Verket framhåller att det på affärsområdet föreligger särskilt starka skäl för att kunna åberopa klarläggande motiv för den kritik som revisionen i sina ekonomiska analyser har att framföra i egenskap av regeringens kontrollorgan liksom för de förbättringsåtgärder som revisionen har att föreslå. En förutsättning för att revisionen skall ge effekter är också att en regelbunden uppföljning av revisionsinsatserna kan ske, dvs. en kontroll av vilka åtgärder myndigheten vidtar med anledning av revisionen. En sådan uppföljning försvåras i hög grad om inte argumentationen rörande sekretessbelagda förhållanden obehindrat kan upptas i revisionens beslut på affärsområdet. Revisionen av affärsdrivande verk sker redan i dag i väsentlig utsträckning med hjälp av konsulter. Dessa förhållanden kommer antagligen att få ökad betydelse vid utövande av det ansvar för extern granskning av affärsverkens bokslut som riksrevisionsverket har fått enligt riksdagens beslut om modernisering av det statliga budgetsystemet (prop. 1976/77:130). I anslutning till att sekretessen vidgas till att gälla samtliga affärsverksamheter i offentlig regi bör en motsvarande primär sekretess också införas för revisionens vidkommande. Bestämmelsen bör sålunda omfatta också revisionskontoren och gälla uppgifter i både inkomna och upprättade handlingar, oavsett var dessa befinner sig. – Sekretessen bör också omfatta uppgifter som inkommer till riksrevisionsverket i egenskap av samrådsmyndighet enligt förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter eller upptas i ett av verket meddelat samrådsbeslut, allt under förutsättning att uppgifterna är av den karaktär som avses i 1 §. Verket föreslår att i paragrafen som tredje stycke införs en regel av följande innehåll:

Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende revision eller samråd om statliga avgifter för uppgift om affärs- och driftsförhållande hos myndighet på villkor som anges i första stycket första meningen. Motsvarande gäller för uppgift om affärs- och driftförhållande hos bolag eller annan sammanslutning i vilket det allmänna har ett bestämmande inflytande och som under myndighet driver affärsverksamhet.

Riksrevisionsverket påpekar att det i revisionsverksamheten ingår viss rapportering. Den föreslagna formuleringen avses skydda uppgifter som av revisionskontoren har överlämnats till verket eller av detta till regeringen. Om så inte skulle vara fallet, erfordras en komplettering av förslaget på denna punkt.

Också *DAFA* berör frågan om sekretess hos riksrevisionsverket vid samråd enligt förordningen om register över statliga avgifter. För DAFA framstår det som en något mindre lyckad ordning om det material som gäller DAFA:s affärsverksamhet – och som vid DAFA kan sekretessbeläggas – inte skulle åtnjuta motsvarande skydd vid riksrevisionsverket i samband med samråd rörande DAFA:s avgifter. Inte heller kan enligt DAFA något bärande skäl kunna anföras varför uppgift inhämtad i samband med revision – i traditionell bemärkelse – skulle åtnjuta större skydd än uppgift inhämtad i samband med författningsreglerad "förhandsrevision", dvs. samråd beträffande avgiftssättning. DAFA föreslår att antingen texten i 1 kap. 5 § första stycket 1 kompletteras så att den även omfattar författningsreglerat samråd – med en koppling till 7 kap. 1 § – eller att ett förtydligande, i riktning mot vad ovan framförts, görs vid propositionsarbetet.

Sekretessen bör enligt *statens lantmäteriverk* omfatta även uppgift angående affärsveksamhet som utlämnas till underordnad myndighet på samma sätt som föreslagits gälla uppgift som utlämnas till överordnad myndighet. De lokala lantmäterimyndigheterna (fastighetsbildningsmyndigheterna) och/eller de regionala lantmäterimyndigheterna (överlantmätarmyndigheterna) avger ofta anbud på t. ex. kartläggningsuppdrag – i konkurrens med enskilda – där lantmäteriverket bidrar med utförandet av ett eller flera arbetsmoment och där verket uppträder som underleverantör. Det motsatta förhållandet kan också tänkas. Sekretessfrågan bör inte bedömas olika i de båda fallen. Verket föreslår därför följande lydelse av andra meningen i första stycket: "Har uppgift – – – utlämnats till över- eller underordnad myndighet – – –".

Andra stycket

Statens järnvägar anser att bestämmelsen om sekretess för uppgifter om dotterbolags affärs- och driftförhållanden utgör en välkommen förstärkning av sekretesskyddet i den samlade verksamhet för vilken statens järnvägar bär ansvaret som förvaltare av statens aktier.

Uttrycken "bestämmande inflytande" och "under myndigheten"

kommenteras av några remissinstanser.

JK utgår från att med "bestämmande inflytande" avses att det allmänna inte bara har rätt att deltaga i beslutsfattandet utan att inflytandet är på något sätt avgörande. Det framgår emellertid inte om inflytandet skall vara baserat på majoritetsandel när det gäller aktieinnehav, röstmajoritet vid bolagsstämma, majoritet i styrelsen eller på något annat kriterium. Motiven använder i ett sammanhang t. o. m. uttrycket "helt eller delvis" (s. 333). Omfattas t. ex. ett bolag där staten har 50 % av aktierna (alla aktier har samma röstvärde) och "tillsätter" halva antalet styrelseledamöter av bestämmelsen. *Statens kärnkraftsinspektion* frågar sig vad som menas med företag i vilket "det allmänna" har ett bestämmande inflytande. De icke statliga kraftbolag, som driver kärnkraftverk, ägs till viss del av kommuner. Huruvida kommunernas inflytande är bestämmande är en annan fråga. Dessa kraftbolag bedriver på sätt och vis affärsverksamhet under "myndigheten" statens vattenfallsverk, som har vissa samordnande myndighetsuppgifter rörande rikets elenergiförsörjning. *Sveriges industriförbund* m. fl. erinrar om att innebörden av begreppet "bestämmande inflytande" nyligen ingående har diskuterats vid riksdagsbehandlingen av prop. 1977/78:41 angående ändringar i aktiebolagslagen. Lagutskottet menade därvid (LU 1977/78:8) att begreppets rättsliga innebörd i lagens koncerndefinition var oklar och att en särskild utredning borde utarbeta en uttrycklig lagbestämmelse som klarlade rättsläget. Mot bakgrund härav anhåller organisationerna om att begreppet ges en entydig definition i förevarande lagstiftning och att därvid enhetlighet med annan lagstiftning eftersträvas.

JK påpekar att "under" i uttrycket "under myndigheten" inte är på något sätt kommenterat. Inte heller ges något exempel. JK är tveksam om det över huvud taget finns utrymme för en konstruktion av detta slag. I varje fall måste anges i vilket hänseende bolaget (motsvarande) skall vara underordnat myndigheten. En annan fråga är om det finns anledning att begränsa sekretessen så starkt. JK ställer frågan, om inte sekretessen bör gälla hos en större krets av myndigheter. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* synes det inte helt träffande att säga att t. ex. ett aktiebolag driver affärsverksamhet "under" en myndighet. Följande formulering bör prövas ". . . för uppgift om affärs- eller driftförhållande hos affärsdrivande bolag eller sammanslutning, vari det allmänna genom myndigheten kan utöva ett bestämmande inflytande".

Stadsjuristen i Stockholms kommun anser att myndighetsbegreppet föranleder svårigheter vid tillämpningen av uttrycket "under myndigheten driver affärsverksamhet". Enligt stadsjuristen måste man fråga sig "under" vilken myndighet ett visst kommunalt bolag skall anses driva sin verksamhet. Endast hos denna myndighet är ju uppgiften i fråga hemlig enligt promemorieförslaget. Enligt motiven (s. 331) är skyddets syfte att ge sekretess för uppgift hos myndighet som utövar det allmännas ägarfunktion. I kommu-

nerna torde råda skiftande praxis i fråga om vilket organ som närmast kan sägas utöva ägarfunktionen i kommunala bolag. I en del kommuner utövas de på aktieinnehavet grundade befogenheterna av kommunfullmäktige, som således utser ombud på bolagsstämma och därvid äger ge ombudet instruktioner. I dessa fall skulle alltså verksamheten anses utövad "under" fullmäktige och uppgifterna i fråga endast vara hemliga hos fullmäktige. För sådana fall är sekretessbestämmelsen helt meningslös. Beträffande förhållandena i Stockholm nämner stadsjuristen som exempel att det är drätselnämnden som utövar kommunens på aktieinnehavet grundade befogenheter i fråga om fastighetsbolaget AB Svenska Bostäder, dock att tre av styrelsens fem ledamöter utses av fastighetsnämnden. Eftersom drätselnämnden utser kommunens representant vid bolagsstämman, talar övervägande skäl kanske för att bolaget skall anses bedriva sin verksamhet "under" denna nämnd. Starka praktiska skäl talar dock för att även de uppgifter om bolagets affärs- och driftförhållanden bör vara hemliga som finns hos fastighetsnämnden (och givetvis dess förvaltningsorgan fastighetskontoret), varmed bolaget av naturliga skäl har åtskilliga förbindelser. Exemplen kan enligt stadsjuristen mångfaldigas och kompliceras ytterligare. Svårigheterna undviks måhända om man låter begreppet "myndighet" i dessa sammanhang avse kommunen som helhet. De bolagsuppgifter som omfattas av sekretessen blir då hemliga hos alla kommunens nämnder och övriga organ. Ett klargörande motivuttalande är önskvärt även i denna del. Stadsjuristen föredrar dock att orden "och som under myndigheten bedriver verksamheten" i paragrafens andra stycke utgår.

JO anmärker att ordet "sammanslutning" inte täcker stiftelse. Bestämmelsen bör omformuleras så att den även omfattar statliga och kommunala stiftelser.

Tredje stycket

Sekretesstiden berörs av *statens järnvägar*, som finner det mindre lyckligt att man som utgångspunkt för beräkningen av sekretesstid tar det tillfälle då handlingen inkom eller upprättades. Hos verket är det ingalunda ovanligt att kommersiellt ömtåliga avtal har längre löptid än 20 år. Statens järnvägar vill därför förorda att i fråga om avtal bestämmelsen ges ett tillägg av innebörd att sekretessen i intet fall upphör tidigare än två år från det avtalet upphörde att gälla. Anslutning skulle härmed vinnas till det föreslagna stadgandet i 2 § andra stycket sista meningen.

2 §

Första stycket

Ur kommunal synpunkt innebär den föreslagna konstruktionen av sekretessreglerna en klar fördel, förklarar *stadsjuristen i Stockholms kommun*.

F. n. erfordras för handlingssekretess, för tid efter det att avtal har slutits eller ärendet i fråga eljest har avslutats, att vederbörande kommunala organ fattar särskilt beslut därom, efter en bedömning av om "anledning därtill finns". Med promemorieförslagets konstruktion däremot gäller sekretessen direkt på grund av lag, om skaderekvisitet är uppfyllt. Detta förenklar i princip tillämpningen.

Beträffande omfattningen av sekretessen konstaterar *kriminalvårdsstyrelsen* och *Malmö kommunstyrelse* att förslaget tillgodoser önskemål som framfördes under remissbehandlingen av LAH. *Skogsstyrelsen* noterar att förslaget synes ge samma sekretessmöjligheter som de som finns f. n. *Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* utgår från att bl. a. 2 § är tillämplig när nämnden får uppgift om myndighets affärs- eller driftförhållanden. *Statens lantmäteriverk* anser att bl. a. genom 2 § synes bli tillgodosett det behov av sekretess som statliga och kommunala organ kan ha i vissa fall inom ramen för uppdrag som lämnas till lantmäteriet. Offentliga beställare bör i sådana sammanhang ha ett sekretesskydd som i huvudsak motsvarar det sekretesskydd som enskilda uppdragsgivare ges enligt bestämmelserna i 9 kap.

Sveriges industriförbund m. fl. finner det värdefullt att sekretessen inte skall gälla arbete som myndighet utför för eget behov genom egen eller annan myndighets personal. Organisationerna förutsätter att detta ej kan sättas ur spel genom vad som föreskrivs i 1 §.

Svenska kommunförbundet berör beskrivningen på olika typer av ärenden och anmärker att vissa av de använda termerna har övertagits från 34 § SekrL medan andra är nya. Enligt förbundets mening behöver terminologin ses över ytterligare samt kommenteras så att innebörden blir tydligare. Vid denna översyn bör hänsyn tas till terminologin i köplagen, upphandlingskungörelsen och de kommunala upphandlingsreglementena. Innebörden av ordet upphandling bör enligt förbundet vara detsamma som i upphandlingskungörelsen och de kommunala reglementena. Vidare bör man i ärendebeskrivningarna använda termerna köp, beställning, vara, arbete och tjänst. Skulle avvikelse från redan använd terminologi anses lämplig, bör motiveringen härtill redovisas. Det är inte uteslutet att terminologiska bedömningar i detta sammanhang bör medföra ändringar i den nuvarande upphandlingsterminologin. Kommunförbundet anmärker vidare att den första ämbetsbeskrivningen, i motsats till 34 § SekrL, inte innehåller något om transport eller arbete. Styrelsen utgår från att även dessa prestationer täcks av den föreslagna ärendebeskrivningens första mening. I den andra ärendebeskrivningen används termerna tjänst och arbete som om de är synonyma begrepp. Detta är inte fallet då det gäller upphandling.

Skaderekvisitet berörs särskilt i några yttranden. *Göteborgs sjukvårdsstyrelse* anser att det bör omformuleras eftersom en sekretessbeläggning omedelbart avslöjar att det allmänna skulle skadas av

offentlighet och det förhållande man avsåg att sekretessbelägga påvisas av sekretessbeläggningen. *Svenska kommunförbundet* hänvisar till sitt yttrande över LAH (prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 72) och anser sig inte ha anledning att frångå den ståndpunkt som förbundet intog i det yttrandet, nämligen att bestämmelserna om upphandlingssekretess bör ges en utformning i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller. Förbundet framhåller att något skaderekvisit inte har införts i bestämmelsen om anbudssekretess i andra meningen. Betydelsen härav påverkas emellertid enligt förbundet i hög grad av hur ärendebeskrivningen blir utformad. *Sveriges industriförbund m. fl.* har uppfattningen att det saknas anledning att uppställa ett svagare skaderekvisit i första meningen än det som fanns i motsvarande bestämmelse i LAH. Det är angeläget att uppgifter av det slag 2 § avser inte onödigtvis hemlighålls, anser organisationerna. För att sålunda säkerställa det mycket starka kravet på offentlighet i upphandlingsärendena sedan avtal har slutits bör skaderekvisitet ändras till "avsevärd skada".

Den särskilda sekretessen för uppgift om anbud föranleder uttalanden från flera remissinstanser. *Svea hovrätt* och *Sveriges industriförbund m. fl.* förordar att bestämmelsen härom förtydligas så att det klart framgår att sekretessen i upphandlingsärenden inte är begränsad till att avse bara lös egendom. Också *Svenska kommunförbundet* anser det oklart huruvida ordet "upphandling" avser all upphandling eller endast upphandling av lös egendom. Det bör enligt förbundets uppfattning klarläggas att upphandlingsbegreppet här har samma innebörd som i upphandlingskungörelsen. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* delar uppfattningen att en särskild bestämmelse om anbudsförfarande bör upptas i lagen. Bestämmelsen bör, såsom har föreslagits, avse även kommunal upphandling. Den föreslagna bestämmelsens utformning är dock enligt stadsjuristen något förvillande. Enligt ordalydelsen gäller sekretessen anbud i ärende som angår "upphandling eller försäljning av lös egendom för det allmännas räkning". Uttryckssättet kan inge uppfattningen att anbudssekretessen vid upphandling endast gäller upphandling av lös egendom i betydelsen vissa färdiga ting såsom maskiner, konservburkar, sjukvårdsmateriel etc., men ej entreprenadupphandlingar avseende t. ex. uppförande av byggnader. Bestämmelsen bör alltså förtydligas. Lokutionen "upphandling eller utförande av arbete" i 34 § SekrL är enligt stadsjuristen mer klargörande.

Svenska kommunförbundet och *Sveriges industriförbund m. fl.* anmärker vidare, i likhet med *arbetsmarknadsstyrelsen*, att orden "uppgift om anbud" inte på ett tillfredsställande sätt återger de övriga handlingar som bör åtnjuta skydd och som nämns i 34 § SekrL, nämligen handlingar som kan tjäna till upplysning i vad mån anbud har infordrats eller avgetts eller som på annat sätt avser anbud. Arbetsmarknadsstyrelsen anför som exempel på sådana andra handlingar rekvisitioner, ritningar, materialbeskrivningar, sammanställningar över tillfrågade presumtiva anbudsgivare och ev. kostnadsberäk-

ningar. *Kommunförbundet* tar upp interna arbetspromemorior som gäller en upphandling och alla de handlingar i övrigt som en myndighet kan ha anledning att utarbeta, t. ex. egna motförslag i samband med en förhandlingsupphandling. Det är enligt förbundets mening angeläget att den särskilda anbudssekretessen kommer att omfatta samtliga uppgifter om en upphandling eller en försäljning av lös egendom ända fram till "nämnda tidpunkt" och att detta på ett eller annat sätt blir klarlagt.

Postverket uttalar som sin uppfattning att formuleringen i sista meningen synes utesluta varje möjlighet att vid prövning av ett anbud lämna ut det till t. ex. utomstående konsult för samråd. Förhållandet i dag är att upphandlande myndighet vid sin prövning av avgivna anbud kan finna att det är nödvändigt att samråda med t. ex. utomstående konsult eller expert. Skall en skärpning ske bör den enligt postverket få den formen att myndighet, om det blir nödvändigt att lämna ut anbud i samband med anbudsprövning, ges rätt att uppställa de villkor för utlämnandet som anses påkallade, dvs. villkor av den art som enligt promemorieförslaget godtagits i andra sammanhang. Liknande synpunkter framförs av *riksrevisionsverket*, som pekar på sitt eget och andra myndigheters behov av att samarbeta med konsulter. För att detta arbete skall bli så effektivt som möjligt bör det ankomma på myndigheten att bedöma vilka uppgifter som får lämnas till konsulter. Med detta synsätt bör konsulterna anses ingå i verksamheten för det allmännas räkning och omfattas av förbudet i 1 kap. 3 §, både när de anlitas direkt och när de personligen knutits till uppdraget genom kontrakt med en juridisk eller fysisk person som mellanhand. Med hänsyn till behovet av att kunna anlita konsulter för anbudsutvärdering betraktar verket det sagda som en förutsättning för införandet av den föreslagna regeln om absolut sekretess under anbudsprövningen. Alternativt förordar verket att detta behov tillgodoses genom att nuvarande formulering i 34 § SekrL "i vidare mån än för prövning av anbud finnes nödvändigt" bibehålls. *Svenska kommunförbundet* erinrar om att vissa uppgifter enligt 34 § SekrL får utlämnas, om det befinns nödvändigt för prövning av anbud. Denna möjlighet måste finnas för att en upphandlingsverksamhet skall kunna bedrivas rationellt och bör därför inrymmas i en ny bestämmelse om affärssekretessen. Det förefaller förbundet tveksamt, om detta behov täcks av någon annan bestämmelse i lagförslaget. Förbundet hänvisar vidare till att den nuvaande utformningen av 34 § SekrL medger myndighet, som så önskar, rätt att använda sig av s. k. offentlig anbudsöppning, vilket innebär att anbudens innehåll kan bli allmänt kända vid öppnandet. Även om denna möjlighet endast i begränsad utsträckning utnyttjas i den kommunala upphandlingen, anser förbundet att möjligheten bör bibehållas.

Andra stycket

De olika sekretesstiderna uppmärksammas i några yttranden. *Postverket* anför att behovet av att sekretessbelägga handling som anger

villkoren i slutet avtal skall enligt den föreslagna lagtexten vara att röjande av uppgiften skulle "medföra skada för det allmänna". De fall, då andra skäl än de som avses i 1 § och som möjliggör sekretess i högst 20 år i samband med träffat avtal skulle motivera en 2-årig sekretess, torde bli mycket fåtagliga. Från postverkets sida ifrågasätts därför om möjlighet till sekretessbeläggning av slutna avtal enligt förevarande paragraf över huvud taget behövs. *Riksrevisionsverket* framhåller att sekretesstiden för enskilda ärenden kan komma att variera högst avsevärt beroende på tidpunkten för avtalets fullgörande. Eftersom detta innebär en väsentlig förändring i gällande rätt, är det önskvärt att motiven redovisas utförligare. I vissa fall kan sekretesstiden komma att sträcka sig längre än två år från avtalets fullgörande. Verket förutsätter emellertid att tillämpning av maximitiden 20 år blir aktuell bara i undantagsfall. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* noterar att utvidgningen av sekretessen i fråga om handlingar, som anger villkoren i slutet avtal till längst två år efter det att avtalet fullgjorts, gör det möjligt att hemlighålla t. ex. hyreskontrakt som löper på lång tid under hela hyrestiden, om röjande kan antas medföra skada.

Utgångspunkten för beräkning av sekretesstiden för uppgift i handling, som anger villkoren i slutet avtal, tas upp särskilt av ett par remissinstanser. *Postverket* förordar – för den händelse sekretess enligt promemorieförslaget kommer att gälla i fråga om handlingar som avser villkoren i slutna avtal - alternativet "högst för en tid av två år --- från det avtalet slöts". Skälen härtill är närmast att de upphandlande myndigheterna är mest vana vid detta alternativ och att detta gör det möjligt att redan i samband med beslut om sekretess fastställa när sekretessen skall upphöra att gälla. *Försvarets materielverk* anser att förslaget ger anledning till tvekan om vilken tidpunkt som avses med uttrycket "från det att avtalet fullgjordes". Enligt verket kan bestämmelsen tolkas så att därmed avses tidpunkten för avtalets fullgörande, liktydigt med nuvarande bestämmelser, som utgår från tidpunkten för avtalets slutande, eller så att den avser den tidpunkt när leverans eller annan prestation enligt avtalet har fullgjorts. Det bör enligt verket väljas en ordalydelse som klart anger vilken tidpunkt som skall tas till utgångspunkt. Verket tillstyrker att sekretess får fortsätta att gälla, utan särskilt beslut därom, tills annat beslutas under den föreslagna maximitiden. Verket har inget att erinra mot att sekretesstiden beräknas utifrån tidpunkten för fullgörandet av avtalad leverans (avtalad annan prestation). *Malmö kommunstyrelse* befarar att det i många fall kan bli svårt att fastställa den tidpunkt, från vilken de två åren skall räknas och efterlyser ett klarare ordval eller en annan konstruktion.

3 §

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Göteborgs kommunstyrelse samt *Göteborgs sjukvårdsstyrelse* kritiserar utformningen av skaderekvisitet och

hävdar att beslut om hemlighållande av uppgift kan bidra till att avslöja arten av och innehållet i uppgift som inte bör röjas. Remissinstanserna hemställer att skaderekvisitet formuleras om.

Fullmäktige i riksgäldskontoret konstaterar att riksgäldskontorets eget behov av sekretess i fråga om upplåningsverksamheten täcks – förutom av 4 kap. 1 § – av 3 § som i sak överensstämmer med 33 § SekrL. Enligt fullmäktiges yttrande stämmer, som anförs i promemorian som specialmotivering till första stycket i sistnämnda paragraf, helt in på riksgäldskontorets upplåningsverksamhet.

4 §

Bl. a. denna paragraf bedömer *Sveriges geologiska undersökning* ge ett tillräckligt sekretesskydd för verkets uppdragsverksamhet och på särskilt uppdrag utförda utredningar åt det allmänna.

Statens skeppsprovningsanstalt nämner att även statliga myndigheter är kunder vid anstalten. På grund av att ett skaderekvisit har införts finns det enligt skeppsprovningsanstaltens uppfattning risk att en myndighet för att få total sekretess låter utföra provning eller undersökning utomlands. Skeppsprovningsanstalten yrkar därför med hänsyn till sin konkurrenssituation att skaderekvisitet utgår.

5 och 6 §§

Enligt *Landstingsförbundets* mening tillgodoser förslaget angående sekretess vid fackliga förhandlingar och fackliga stridsåtgärder i det väsentliga de invändningar som förbundet riktade mot OSK:s förslag i motsvarande del. Förbundet delar helt det synsätt som kommer till uttryck i det nya förslaget.

Flertalet remissinstanser, som har yttrat sig om 5 och 6 §§, är kritiska mot skaderekvisiten.

Stadsjuristen i Stockholms kommun har under hand inhämtat lönedirektörens synpunkter på promemorieförslaget. Denne har anfört att kommunen bestämt bör avstyrka en försämring av det sekretesskydd som nu finns i 35 § SekrL, att promemorieförslagets formulering av skaderekvisitet i själva verket är så svårtolkad, att den framstår som näst intill meningslös, samt att anledning inte finns att offentlig arbetsgivare försätts i ett sämre läge än en privat. Lönedirektören ifrågasätter om inte 18 § lagen om medbestämmande i arbetslivet, om rätt för part att ta del av handling som åberopas av motpart, är till fyllest. Stadsjuristen instämmer i vad lönedirektören har anfört. Med hänvisning härtill och till de liknande synpunkter som anförs nedan under 7 kap. 8 § förordar stadsjuristen att sekretess för de uppgifter här är fråga om inte görs beroende av skaderekvisit. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län,*

Göteborgs kommunstyrelse samt *Göteborgs sjukvårdsstyrelse* gör samma uttalande som i fråga om 3 §. *Svenska kommunförbundet* erinrar om den inställning som förbundet tidigare redovisat (prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 63 f). Förbundet har alltjämt samma bestämda uppfattning och motsätter sig att kommunal arbetsgivare försätts i ett i jämförelse med motparten och också i jämförelse med andra arbetsgivare klart ogynnsamt läge. Förbundet anser inte att det åberopade skälet att enligt TF begränsningar i handlings offentlighet "skall anges noga" utgör bärande skäl för förslaget i denna del, när det som här gäller handlingar och situationer vilkas innebörd till sin allmänna karaktär torde vara allmänt bekant. I övrigt anser förbundet att reglerna i 18 § lagen om medbestämmande i arbetslivet och vad som gäller beträffande tillämpningen därav lämnar tillräckligt utrymme för möjligheten att få tillgång till handlingar i förhandlingssituationer.

Två remissinstanser tar upp en annan fråga beträffande skaderekvisiten, nämligen att sekretessen skall gälla till förmån för också "statligt eller kommunalt företag".

Denna utvidgning av begreppet myndighet är enligt *TCO* oklar genom att det anges vara förhandlingsparternas ställning "på den offentliga sektorn" som man avser att skydda och jämställa med motsvarande parter på privata sektorn. Vilka offentligt ägda företag som skall anses tillhöra den skyddade kretsen måste enligt TCO:s uppfattning närmare preciseras såsom skett i 1 kap. 4 § beträffande AB Svensk Bilprovning. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* noterar att liksom i 35 § SekrL även bl. a. förhandling för kommunalt och statligt företag innefattas. I praktiken torde dock förekomma att de kommunala organen även är involverade i fackliga förhandlingar för andra till kommunen knutna rättssubjekt än företag i egentlig mening, såsom stiftelser, föreningar och olika institutioner som bedriver allmännyttig verksamhet. Som exempel från Stockholm kan nämnas Centralföreningen för daghem och lekskolor, som egentligen blott rent formellt är ett fristående rättssubjekt. Stadsjuristen föreslår därför att även arbetsrättsliga förhandlingar rörande sådana institutioner klart bringas under sekretessen. Efter ordet "företag" kan i dessa syften t. ex. intagas orden "eller sammanslutning i vilken det allmänna har ett bestämmande inflytande – – –" (jfr 7 kap. 1 §).

Statens avtalsverk framhåller att av verket framställd lönestatistik i allmänhet inte torde vara sekretessbelagd enligt 10 kap. 8 § utan enligt 7 kap. 5 §, eftersom den har tillkommit för att användas vid facklig förhandling.

7 §

Enligt paragrafens första mening ankommer det på myndighet som har att självständigt handlägga ärende om förhandling att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Det kan enligt *statens avtalsverk* vara tveksamt hur denna regel skall tolkas vid tillämpning av vissa

på senare tid införda förhandlingsformer. Sålunda har förekommit att verket och huvudorganisationerna i kollektivavtal om löneförmåner överenskommit om att för olika verksområden utlägga vissa frågor för förhandling mellan vederbörande verk och de lokala personalorganisationerna (jfr det s. k. ALLÄ-avtalet 1977). I överenskommelsen har därvid intgits regler om att strandad lokal förhandling i frågan har kunnat hänskjutas till central förhandling mellan verket och huvudorganisationerna. Om uppgift begärs utlämnad vid sådan lokal förhandling som nu har nämnts, bör det enligt verkets mening ankomma på verket att pröva utlämnande av uppgiften. Verket ifrågasätter om inte 7 § – om nu föreslagen ordning skall gälla – bör tillföras ett andra stycke av följande innebörd: "Om myndighet för förhandling med stöd av kollektivavtal som annan myndighet slutit ankommer det på den senare myndigheten att pröva frågan om utlämnande." – Även om den nu föreslagna ordningen inte bör gälla utan exempelvis den myndighet som vid varje tillfälle för förhandlingen skall pröva utlämningsärendet, anser verket att den föreslagna lagtexten bör förtydligas. – I anslutning till 7 § ifrågasätter verket vidare om inte all prövning enligt 5 eller 6 §, alltså även utlämnande av uppgift till annan myndighet, bör åvila samma myndighet oberoende av om uppgiften begärs utlämnad av enskild eller av myndighet. Såvitt verket finner bör därför uttrycket "till enskild" utgå.

8 §

Statens lantmäteriverk har samma uppfattning i fråga om denna paragraf som beträffande 2 §.

Stadsjuristen i Stockholms kommun påpekar att det bör komma till uttryck i lagtexten att sekretessen gäller inte blott i omedelbart förestående eller pågående rättstvist utan även i möjligen blivande rättstvist. Att paragrafen gäller även i sådant fall är visserligen i allmänhet känt för jurister i offentlig tjänst, men man måste här som eljest alltid ha för ögonen att sekretesslagen främst tillämpas av tjänstemän som på detta område är lekmän. Stadsjuristen anser sig mot utformningen av denna paragraf med fog kunna rikta anmärkningar av den art som anförs under 5 och 6 §§. Stadsjuristen påpekar vidare att varje utlämnande av handling i rättstvist (utom givetvis sådana handlingar som redan har ingetts till domstol) kan ge motparten en fördel. Även vägran att utlämna handling kan ge motparten en värdefull information, om sekretessen baserar sig på skaderekvisit (jfr vad som anförs i SOU 1975:22 s. 183). Det föreslås därför att sekretessen enligt denna paragraf inte görs beroende av skaderekvisit. Även här omfattas kommunalt företag av skyddsintresset. Stadsjuristen föreslår att skyddssfären utvidgas i likhet med vad som förordas under 5 och 6 §§.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Göteborgs kommunstyrelse, Göteborgs sjukvårdsstyrelse samt *TCO* har samma uppfattning beträffande skade-

rekvisitet som i fråga om 3 § resp. 5 och 6 §§. Också *Svenska kommunförbundet* kritiserar detta rekvisit. Förbundet erinrar om att redan i samband med OK:s betänkande från kommunalt håll underströks att det inte torde vara lämpligt att låta skaderekvisit avgöra om kommunen har skyldighet att utlämna handlingar i rättstvister. Den omständigheten att kommunen skulle få utlämna sådana handlingar som går i för kommunen gynnsam riktning men innehålla alla de handlingar som har motsatt innehåll skulle, framhölls det då, ge kommunernas motparter värdefulla indirekta upplysningar. Det kunde inte vara rimligt att i rättsfrågor och andra liknande frågor ge kommunerna en så ogynnsam ställning som skaderekvisitet skulle medföra. De nuvarande bestämmelserna i 6 § SekrL, som medger innehållandet av alla handlingar i rättstvister m. m. vare sig handlingarna är för kommunen gynnsamma eller ogynnsamma, torde bättre säkerställa pariteten med kommunernas motparter. Förbundet erinrar vidare om att OSK fann det anförda övertygande, vilket ledde till att man föreslog en absolut sekretess utan skaderekvisit och tidsbegränsad till dess saken blivit slutligt avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens tillkomst. Förbundet vidhåller sina tidigare framförda uppfattningar och hävdar att sekretessen – såsom också OSK föreslog – inte görs beroende av skaderekvisit. Förbundet vidhåller också den tidigare framförda åsikten att begreppet rättstvist ger tillämpningsområdet för sekretessen en alltför snäv omfattning även om man med rättstvist, liksom nu, avser inte blott pågående rättstvister utan också möjligen blivande sådana. Enligt förbundet bör man därför överväga att utbyta ordet rättstvist mot rättsliga angelägenheter eller liknande.

Svea hovrätt påpekar att en riktig bedömning av frågan om uppgifts utlämnande knappast kan göras av annan myndighet än den som är inbegripen i rättstvisten. Det torde därför lämpligen föreskrivas att sekretessprövningen skall tillkomma sådan myndighet. När det gäller andra statliga eller kommunala rättssubjekt anser hovrätten att den föreslagna ordningen givetvis måste behållas.

Riksskatteverket erinrar om att 8 § blir tillämplig i de fall verket utövar uppgiften att bevaka statens rätt i vissa kronomål.

9 §

Ingen remissinstans har berört denna paragraf.

8 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds personliga förhållanden

Allmänt

De verksamhetsområden som bör täckas genom sekretessbestämmelserna i 8 kap. är enligt *regeringsrätten* i huvudsak lämpligt utvalda och angivna. De

mycket skiftande uttryckssätten för att ange de skyddade uppgifterna, när dessa är likartade, är dock ägnade att förvirra, helst som det inte alltid är möjligt att av termerna dra någon slutsats huruvida en saklig skillnad är avsedd. Sålunda anges uppgifterna avse i 1 och 2 §§ hälsotillstånd och personliga förhållanden, i 7 och 8 §§ sjukdom och personliga förhållanden och i 4, 9 och 10 §§ personliga förhållanden. Sistnämnda begrepp bör anses som det övergripande och innefatta även hälsotillstånd och sjukdom. Någon skillnad i sekretesshänseende mellan uppgifter om hälsotillstånd och om sjukdom bör enligt regeringsrätten inte göras, om den ens är möjlig att upprätthålla.

Karolinska institutet konstaterar att 8 kap. förutom hälso- och sjukvårdssekretessen behandlar sekretessen inom socialvården, familjerådgivningen, det allmänna försäkringsväsendet, det obligatoriska skolväsendet och gymnasieskolan, ärenden om arbetsförmedling eller yrkesvägledning, myndighets personalsociala verksamhet, vissa värnpliktsärenden, kriminalregister m. m. och hälsar förslaget om en enhetlig skeretesslagstiftning för alla dessa områden med tillfredsställelse.

Sekretessen inom hälso-, sjuk- och socialvården m. m.

Sekretessen för uppgifter inom vårdområdet i andra fall än som gäller tvångsåtgärder föreslås i promemorian uppdelad på två nivåer: en absolut sekretess för förtroendeuppgifter inom sjukvård eller hälsovård och en sekretess med omvänt skaderekvisit för uppgifter inom sjukvården och hälsovården i övrigt samt inom socialvården. Också inom elevvården föreslås sekretess på två nivåer.

Till de remissinstanser som tillstyrker promemorieförslaget i fråga om hälso- och sjukvårdssekretessen hör *Landstingsförbundet*. Förbundet konstaterar att den nuvarande 14 § i 1937 års sekretesslag alltid vållar stora tillämpningssvårigheter genom sin omständlighet och de ständiga påbyggnaderna med nya detaljföreskrifter. Här hade redan OSK nått långt i fråga om överskådlighet och klarhet i sitt lagtextförslag, och promemorians förslag ger i annan teknisk dräkt samma klara intryck. Enligt förbundet är det utomordentligt viktigt att sekretess- och tystnadspliktsregleringen på detta ömtåliga område är klar och otvetydlig. Därför är det också tillfredsställande att promemorians lagförslag är kompletterat med belysande mottivuttalanden till ytterligare vägledning om vad som skall gälla. Detta hindrar dock inte att man på en del punkter, t. ex. i fråga om vad som anförs om särskilda anteckningar om förtroendeuppgifter i patientjournaler, kunde önska ännu klarare riktmärken för dem som har att hantera uppkommande sekretessproblem i sjukvårdens vardag. Förbundet tillstyrker att man behåller förtroendesekretessen inom hälso- och sjukvården. Också *försvarets sjukvårdsstyrelse* anser att principlösningen med särskild förtroendesekretess är att föredra framför en principlösning med en enhetlig sekretessregel. En

regel av det sistnämnda slaget skulle enligt styrelsens bedömning göra det löpande sjukvårdsarbetet onödigt tungrott genom att den kan leda till sekretesskydd där sådant strängt taget inte behövs. Samtidigt har förtroendesekretessen gammal tradition på området och har blivit föremål för rättslig undersökning och analys (promemorian s. 355). Även om principlösningen med förtroendesekretess inte är lika sträng från sekretessynpunkt som principlösningen med en enhetlig sekretessregel, innebär den en förstärkning i förhållande till dagsläget. Enligt 14 § gällande sekretesslag kan sekretessbelagd handling utlämnas, om trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet inte kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Promemorieförslaget kräver för utlämnande av uppgift som lämnats under förtroendesekretess samtycke av den berörde enskilde utom i vissa i lagtexten särskilt preciserade fall. Styrelsen ansluter sig till promemorieförslaget på denna punkt, även om det kan medföra vissa praktiska svårigheter när det gäller att t. ex. i journaluppgifter skilja ut förtroendeuppgifter från andra anteckningar.

En liknande uppfattning redovisas av *datainspektionen* som anser att promemorieförslaget överensstämmer med den utformning som tystnadsplikten enligt läkarinstruktionerna sedan gammalt haft och slår vakt om det speciella förtroendeförhållandet mellan läkare (och annan sjukvårdspersonal) och patient. Att förtroendesekretessen endast hänför sig till frivillig rådgivning, behandling och vård är enligt inspektionen viktigt. Det bör därför understrykas att en läkare som exempelvis förordnats att verkställa rättspsykiatrisk undersökning med den föreslagna lösningen måste anses skyldig att klargöra för patienten att undersökningsresultaten måste redovisas till domstol och andra myndigheter. Även i övrigt är det enligt instruktionen angeläget att förtroendesekretessens omfattning preciseras. Detta bör, såsom föreslås i promemorian, i huvdsak ske genom en särskild lag.

Hovrätten för Västra Sverige, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt *kommunstyrelsen i Göteborgs kommun* förklarar också att de tillstyrker principlösningen med dels förtroendesekretess, dels sekretess med skaderekvisit inom verksamheterna sjukvård och hälsovård. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att en samordning av sekretessen inom närliggande vårdområden av skilda anledningar kan vara önskvärd. I promemorieförslaget har dylika synpunkter emellertid avfärdats såsom ganska perifera. Avvägningen mellan offentlighets- och sekretessintressena inom de centrala vårdområdena är enligt länsstyrelsen svår. Sekretessen måste här bli produkten av en kompromiss mellan olika, var för sig beaktansvärda synpunkter. Socialutredningens förslag till sekretessreglering inom socialvården har enligt länsstyrelsen den uppenbara fördelen, att det präglas av praktiska handlingsregler, lättillgängliga för såväl allmänheten som handläggande tjänstemän. Förslaget kan dock svårligen inpassas tekniskt i det

regelsystem promemorian bygger på. Utmärkande för promemorieförslaget är enligt länsstyrelsen ett regelkomplex, som i sak inte i någon betydande grad avviker från gällande rätt. I promemorian har mycket utförligt redovisats för- och nackdelar av den ena eller andra lösningen av sekretessen inom vårdområdena. Länsstyrelsen ansluter sig i allt väsentligt till den föreslagna regleringen.

Flera remissinstanser förordar emellertid en enhetlig sekretess av i princip absolut karaktär. Till dem hör *regeringsrätten*. Avvägningen mellan intresset av offentlig insyn och yttrandefrihet, å ena sidan, och nödvändigheten att skydda motstående intressen, å den andra, medför enligt regeringsrätten särskilda problem när de senare utgörs av uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Inte minst viktigt är härvidlag att de måhända största skadorna för den enskilde kan uppkomma genom publicering i massmedia. Såväl tidigare förslag som det nu föreliggande kan sägas lösa konflikten med beaktande mer av offentlighetskravet än skyddsbehovet, även om promemorieförslaget innehåller vissa modifikationer till förmån för ett ökat sekretesskydd. Särskilt allvarligt är dock den bristande överensstämmelse som enligt förslaget råder mellan tystnadsplikt och skyddet mot offentliggörande i massmedia. Regeringsrätten anför fortsättningsvis:

Den föreslagna regleringen följer i stort vad TK föreslagit i fråga om tystnadsplikt, innebärande att en uppdelning på två sekretessnivåer, en omfattande uppgifter om personliga förhållanden som lämnats i förtroende till läkare eller viss annan sjukvårdspersonal och som innebär en i princip absolut sekretess (ehuru med åtskilliga undantag), den andra avseende uppgifter av angivet slag inom sjukvård i övrigt, innebärande sekretesskydd med omvänt skaderekvisit av den strängare typen. I det senare fallet minskas dock för vissa ärenden, där enligt motiven inslaget av myndighetsutövning är stort, sekretesskyddet så att skaderekvisitet göres rakt, dvs. det skall positivt kunna antagas att röjandet medför men för att sekretess skall gälla. Någon förtroendesekretess föreslås inte för socialvården men i övrigt är sekretesskyddet uppbyggt på liknande sätt som inom sjukvården.

För handlingssekretessens del innebär förslaget om förtroendesekretess en nyhet som nödvändiggör en markering i patientjournaler och liknande handlingar huruvida en däri införd uppgift har förtroendekaraktär.

Redan det sagda är i och för sig ägnat att framkalla tveksamhet om det lämpliga i förslaget med två sekretessnivåer. Tveksamheten förstärks vid ett närmare studium av de bestämningar som ansetts erforderliga för att avgränsa området för förtroendesekretessen. Allvarligare är dock att uppdelningen av sjukvården på ett område där förtroendesekretess förekommer och ett annat där sådan sekretess inte gäller tar föga hänsyn till patienternas och deras anhörigas behov av skydd mot insyn i känsliga personliga angelägenheter. I detta hänseende går ingalunda någon skiljelinje mellan sjukvård som ej innebär myndighetsutövning och annan sjukvård. Med denna gränsdragning kommer hela den del av den psykiatriska vården som regleras av lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) att uteslutas från förtroendesekretess, oaktat inom denna vård otvivelaktigt förekommer förtroendesituationer av samma slag som inom annan sjukvård.

Utom allt tvivel står också att behovet av sekretesskydd i många fall är särskilt starkt för uppgifter om personliga förhållanden som förekommer inom denna vård, vare sig uppgifterna är av förtroendekaraktär eller ej.

På grund av att någon regel om sekretessens fortlevnad i oförändrad form vid vidarebefordran mellan myndigheter inte föreslås skulle också, om en i förtroende meddelad uppgift med stöd av 8 kap. 1 § tredje stycket 5 lämnas för intagning i vårdform, för vilken sekretess enligt 8 kap. 2 § skall gälla, förtroendesekretessen övergå till en mindre grad av sekretess.

Gränsen mellan frivilligvård och sådan som innefattar myndighetsutövning är flytande. Om den föreslagna skillnaden i sekretesskydd för personliga uppgifter genomförs kan denna till och med bli ett påtryckningsmedel för att förmå någon att underkasta sig frivillig vård och avstå från den rättssäkerhetsgaranti som är förenad med prövningen vid tvångsomhändertagande. En följd av det senare kan ju bli att uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden får röjas.

Betänkligheterna när det gäller förslagets bestämmelser för den psykiatriska vården, omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda och smittskyddet ökas av det föreslagna andra stycket i 8 kap. 2 §. För alla ärenden inom dessa vårdformer vid utskrivningsnämnd, beslutsnämnd, psykiatriska nämnden och förvaltningsdomstol föres enligt denna bestämmelse sekretessen ned på en avsevärt lägre nivå, nämligen den med rakt skaderekvisit, som enligt motiven medger en bedömning inom ganska vida ramar utan att ställningstagandet kan läggas uppgiftslämnaren till last som felaktigt handlande. Sekretessen rörande exempelvis en patient som är omhändertagen enligt LSPV blir på detta sätt olika beroende på om beslut rörande honom enligt därom gällande regler skall fattas av utskrivningsnämnd eller av överläkaren. Överklagande av överläkarens beslut medför också en sänkning av sekretessgraden.

Skillnaden i sekretesskydd för olika vårdgrenar är knappast sakligt motiverad. Mera tveksamt är om skillnad skall göras med hänsyn till det beslutande organets art. För domstolar gäller i princip en högre grad av offentlighet – beträffande domstolsförhandling är t. o. m. offentligheten grundlagfäst i 2 kap. 11 § RF. Skälet härför är att domstolar bör arbeta under full insyn från allmänheten. Det kan därför ifrågasättas att beträffande vårdmål som handläggs vid förvaltningsdomstol eller annan domstol tillämpa ett minskat sekretesskydd. Regeringsrätten vill dock, med hänsyn till vårdmålens speciella karaktär och den enskildes intresse av skydd för insyn i hans personliga förhållanden, icke förorda en sådan differentiering. Sekretessen bör därför vara densamma i alla instanser i vårdmålen. Regeringsrätten kan därför ej tillstyrka de särskilda reglerna för sekretess vid förvaltningsdomstol i 8 kap. 2 § andra stycket och 4 § tredje stycket i föreslagen lydelse.

- -

Till det anförda kan läggas ytterligare skäl emot den föreslagna regleringen av sjukvårds- och socialvårdssekretessen. De ifrågavarande verksamhetsområdena är mycket personalintensiva och rymmer ett stort antal personalkategorier med mycket skiftande förutsättningar att hantera sekretessregler. Dessa måste därför vara så enkla och lättillämpade som möjligt. Inte minst viktigt är att vederbörande inför propåer om utlämnande av uppgifter har ett klart handlingsmönster att följa. Med ett skaderekvisit uppstår alltid möjligheter för den som vill ha uppgifter utlämnade att argumentera för att utlämnandet i själva verket är tillåtet. Sådana övertalningsförsök kan vara svåra att motstå för den som inte har till egentlig arbetsuppgift att syssla med lagtillämpningsfrågor.

Mot bakgrunden av det anförda förordar regeringsrätten att inom sjukvård och socialvård skall gälla en enhetlig sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden av i princip absolut karaktär. Till dessa verksamhetsgrenar bör också hänföras verksamhet avseende omprövning av beslut samt tillsyn. När det gäller domstolsprövning bör därutöver, med visst undantag (se nedan), tillämpas de allmänna reglerna i 12 kap. Några skäl för den i 8 kap. 2 § andra stycket och 4 § tredje stycket föreslagna särbehandlingen av förvaltningsdomstol föreligger inte. Som förut antytts bör inte heller de särskilda reglerna för utskrivningsnämnd, beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda och psykiatriska nämnden införas. Undantag från sekretesskyddet bör enligt regeringsrätten föreskrivas enligt de principer som anges i 8 kap. 1 § tredje stycket förslaget samt den under punkt 4 i detta stycke omnämnda särskilda lagen med de kompletteringar som kan behövas med hänsyn till det vidgade tillämpningsområdet för absolut sekretess. Vidare bör från sekretess kunna undantas beslut om frihetsberövande åtgärd samt anmälan eller beslut i ärende om ansvarighet eller behörighet för personal inom hälso- eller sjukvården. Den för sjukvården och socialvården gällande tystnadsplikten bör i hela sin omfattning genombryta meddelarfriheten.

Av samma uppfattning är *psykiatriska nämnden*. När det gäller utformningen av sekretessbestämmelserna bör enligt nämndens mening två principer vara vägledande. Först och främst måste den enskilde och hans nära anhöriga kunna känna trygghet för att deras personliga förhållanden inte utlämnas till offentligheten. Därutöver kan man kräva att bestämmelserna är något så när enkla och lättillämpade för den som skall tillämpa desamma. Enligt nämndens mening är det olämpligt med den uppdelning av sekretesskyddet i olika nivåer inom en och samma vårdsektor. Särskilt betänklig finner nämnden uppdelningen av sjukvården på ett område, där förtroendesekretess förekommer, och ett annat, där sådan sekretcss inte gäller. Detta tillgodoser nämligen intc patienternas och deras anhörigas behov av skydd mot insyn i känsliga personliga angelägenheter. Nämnden anför i denna del samma skäl för sin ståndpunkt som regeringsrätten. Inom sjukvården bör alltså enligt psykiatriska nämnden gälla en i huvudsak enhetlig sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden. När det gäller utlämnande av uppgifter till allmänheten bör skyddet i princip vara av absolut karaktär. Vid utlämnande av sekretesskyddade uppgifter från en myndighet till en annan anser dock nämnden, med hänsyn till samarbetet myndigheter emellan och till att en enskild kan vara föremål för olika myndigheters behandling t. ex. inom sjuk- och socialvården, varvid ett samarbete i de flesta fall gagnar den enskildes vård och behandling, att det inte är påkallat med ett lika starkt sekretesskydd. Undantag från sekretesskyddet kan i stort sett föreskrivas enligt de principer som anges i 8 kap. 1 § tredjc stycket. Särskilda regler för psykiatriska nämnden, utskrivningsnämnd och bcslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda bör inte förekomma i annan mån än att beslut av sådan

nämnd alltid bör vara offentligt.

Socialstyrelsen konstaterar att sekretessreglerna på hälsovårds-, sjukvårds- och socialvårdsområdena hör till de viktigaste, eftersom de rör uppgifter som oftast är av mycket känslig karaktär. Enligt socialstyrelsen är det därför påkallat med ett så starkt sekretesskydd som möjligt, där principen skall vara den, att den enskilde själv skall få bestämma om och när en uppgift rörande honom skall få utlämnas. Om den enskilde inte kan lita på att de uppgifter han lämnar i förtroende inte kommer att stanna hos t. ex. läkaren eller socialassistenten, leder detta till ett minskat förtroende för hälsovården, sjukvården och socialvården. Detta medför att den enskilde kommer att dra sig för att begära hjälp av myndigheterna, trots att han är i behov därav. Den som redan är föremål för vård eller behandling kommer inte att lämna ut alla uppgifter om sig själv, trots att de kan ha betydelse för en framgångsrik behandling. Den nuvarande sekretesslagstiftningen har utan tvivel starkt bidragit till att skapa det förtroendefulla förhållandet, som i allmänhet torde råda mellan patienter, läkare och annan vårdpersonal. Socialstyrelsen understryker därför betydelsen av att detta förhållande får bestå. Om man inte inför ett enhetligt sekretessbegrepp, kommer man dessutom att i en journalhandling återfinna uppgifter som är av förtroendekaraktär och uppgifter som inte är det. Ett stort problem blir därvid vilket sekretesskydd som gäller för de olika uppgifterna. Att i en journal göra en särskild anteckning om vilken sekretessgrad som omgärdar varje uppgift torde i praktiken vara ogenomförbart. Socialstyrelsen anser därför att man inom hälso-, sjuk- och socialvården skall ha en enhetlig sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden av i princip absolut karaktär eller förtroendesekretess. Avsteg härifrån skall få göras, förutom då den som uppgiften rör lämnar sitt samtycke därtill, i de särskilda fall som regleras i undantagsbestämmelser i lagen. Vidare anser styrelsen med beaktande av samarbetet myndigheterna emellan och för att den enskilde skall få en så allomfattande och adekvat behandling som möjligt att en uppgift även i övrigt skall kunna utlämnas, om det är uppenbart att ett utlämnande inte är till men för den enskilde som uppgiften rör eller hans närstående. Även om ett utlämnande av uppgifter i t. ex. ett barnavårdsärende är till men för föräldrarna, bör dock uppgifterna kunna utlämnas, om det ligger i barnets intresse att så sker. Socialstyrelsen fortsätter:

Socialstyrelsen vill dessutom på det bestämdaste vända sig emot att förtroendesituationer endast kan föreligga i situationer när den enskilde tar kontakt med en läkare, dvs. inom den frivilliga sjukvården. Det går inte att i dessa hänseenden dra någon klar skiljelinje mellan sjukvård, som inte innebär myndighetsutövning, och annan sjukvård. Motsvarande förtroendesituationer kan även uppstå mellan den enskilde och läkaren i det fall den förstnämnde är föremål för vård enligt t. ex. lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV). Inom den psykiatriska vården finns för övrigt patienter som dels är tvångsintagna med stöd av LSPV, dels patienter som är frivilligt intagna enligt sjukvårdslagen. Att behandla dessa patienter

olika ur sekretessynpunkt framstår som främmande för sjukvården.

Vid varje läkarundersökning, där undersökningen inte är av enbart teknisk natur, eftersträvas en förtroendesituation med bästa möjliga kontakt mellan läkare och patient. Denna förtroendesituation innebär inte bara lämnandet av förtroliga uppgifter utan även ett allmänt förtroligt uppträdande, framför allt vid psykiatriska undersökningar, där öppenhet och verklig kontakt ger läkaren möjligheter till iakttagelser, som ofta är avgörande för ställandet av rätt diagnos och eventuella behandlingsförslag. Vad nu sagts gäller i princip också förhållandet mellan patienten och flera andra yrkesgrupper inom sjukvårdspersonalen än läkare.

Enligt socialstyrelsens uppfattning får inte och kan inte dessa förtroendesituationer behandlas annorlunda beroende på om det är fråga om frivillig vård eller inte. Styrelsen anser följaktligen att alla uppgifter som en enskild lämnar i förtroende – vare sig han frivilligt vänt sig till en läkare eller annan medicinalpersonal på en myndighet för vård eller där är föremål för s. k. tvångsvård – skall omfattas av förtroendesekretess. Härigenom tillgodoser man dessutom bäst den enskildes berättigade krav på integritet. Inte heller här finns det någon anledning att skilja mellan sjukvården och socialvården.

Enligt *Sveriges läkarförbund* har sekretessen inom hälso- och sjukvården av ålder betraktats som en läkaretiskt motiverad rättighet för patienten att kunna tala öppet och förtroendefullt med läkaren utan risk för att denne obehörigen sprider de erhållna upplysningarna vidare. Detta är en av grundförutsättningarna för det diagnostiska-terapeutiska arbetet och därmed en förutsättning för en god sjukvård. I promemorian har också på ett flertal ställen angetts att sekretessen inom hälso- och sjukvården avser att tillgodose det nu relaterade syftet. Enligt förbundets uppfattning har emellertid lagförslaget inte riktigt nått fram till målsättningen. Förslaget är lagtekniskt enklare och mera lättöverskådligt än tidigare presenterade förslag på området och präglas av noggrannhet och ärlig önskan att finna välavvägda och realistiska lösningar. På några punkter synes det dock som om de särskilda sekretessproblem som i praktiken förekommer inom hälso- och sjukvården inte i tillräcklig utsträckning har beaktats. Enligt förbundets mening har skyddet för den enskildes integritet i allt för stor grad byggts upp kring målsättningen att uppifterna i sig inte skall spridas men inte kring att uppgifterna inte heller skall kunna användas mot den enskilde. Delvis sammanhänger detta med den enskildes möjlighet att alltid själv kunna disponera över sekretessen. Detta framställs i promemorian ensidigt som något för den enskilde förmånligt och som en rättssäkerhetsgaranti. Detta är emellertid inte helt riktigt eftersom enskild person eller myndighet som förfogar över ett tillräckligt starkt påtryckningsmedel alltid kan avkräva den enskildes samtycke. Därigenom blir det i realiteten den som förfogar över påtryckningsmedlet som disponerar sekretessen avseende för denne relevant information. Därtill kommer ett antal lagreglerade situationer då sekretessen får vika för viktiga samhällsintressen. Tagna var för sig framstår naturligtvis dessa undantag som välmotiverade. Sammantagna tenderar dock enligt

förbundets mening undantagen bli så många och avse för den enskilde så viktiga situationer att stor tvekan måste sägas uppkomma huruvida hälso- och sjukvården egentligen kan erbjuda någon förtroendesekretess för lämnade uppgifter. Visserligen skapar lagförslaget ett gott skydd för den vårdbehövande såvitt avser insyn i personliga förhållanden från allmänheten. Så snart fråga är om viktiga offentliga eller enskilda intressen synes dock förslaget inte i tillräcklig utsträckning hindra myndigheter och enskilda innehavare av påtryckningsmedel att skaffa sig tillgång till för dem relevant information. Vidare har man i promemorian förbisett det förhållandet att sjukvården många gånger är i behov av upplysningar från personer i den vårdbehövandes omgivning. Möjligheten att få del av sådan information är ofta beroende av att uppgiftslämnaren kan garanteras att uppgifterna inte sprids vidare över huvud taget. Förslaget tillgodoser så vitt förbundet kunnat konstatera inte alls eller i ringa utsträckning detta intresse. Ett samlat intryck av lagförslaget är således att sekretessen inom hälso- och sjukvården knappast motsvarar de förväntningar som i dag existerar hos en större allmänhet. Förbundet förordar avslutningsvis att alternativet med en enhetlig sekretessregel läggs till grund för lagstiftning. Som närmare motivering till förslaget anför förbundet:

Det är synnerligen märkligt att finna att så gott som alla argument, som i promemorian anförts som hinder för den enhetliga sekretessregeln under förmenande att en sådan skulle bli alltför omfattande och ohanterlig, återfinns katalogiserade såsom genombrytande även förtroendesekretessen. Den enda olägenhet som i verkligheten anförts som skäl mot en enhetlig sekretessregel är att en sådan skulle kunna leda till sekretess "där sådan strängt taget inte är påkallad". Något fall där lösningen med förtroendesekretess och sekretess med skaderekvisit erbjuder större garanti mot spridning av uppgifter har nämligen inte enligt förbundets mening faktiskt kunnat påvisas.

Det förefaller inte motiverat att låta en lösning som ger möjlighet till ett starkt integritetsskydd och samtidigt erbjuder fördelar vid tillämpningen falla enbart av det skälet att sekretessen i något undantagsfall skulle bli strängare än påkallat. Detta kan inte anses vara någon större olycka i sammanhanget. De möjligheter till insyn i sjukvårdens enskilda fall som medborgarna har i egenskap av patienter måste vara väl tillräckligt för att tillgodose det samhälleliga behovet av insyn och kontroll.

Svenska läkaresällskapet erinrar om att sällskapet i sitt yttrande över LAH föreslog att alla personliga anteckningar angående de enskilda patienterna borde samlas i särskilda journaler, som inte skulle ha karaktär av allmän handling, och att regler borde utarbetas hur dessa journaler i princip skulle föras och handhas. Sällskapet beklagar att dessa synpunkter inte beaktats i de nya grundlagsbestämmelserna. Enligt sällskapet kan man nu bara hoppas att denna lagstiftning inte skall få menliga konsekvenser för det förtroendefulla förhållandet mellan läkare och patient. Vad sällskapet i detta avseende med viss oro iakttar är den förändring som nya samhällsförhållanden medfört.

Andra intressenter har tillkommit utöver de två traditionella, läkaren och patienten. Krav på information ställs på läkaren bl. a. från stat och kommun som arbetsgivare, från privata arbetsgivare, från försäkringsbolag och andra. Här gäller det enligt sällskapet för läkaren att städse verka med utgångspunkten att bevara patientens interegritet. Sällskapets delegation för medicinsk etik har år 1975 utarbetat en vägledning i vilken tystnadsplikten vägs mot behovet av information. I vägledningen anges hur läkaren bör förhålla sig till patienten, till anhöriga och närstående, till kolleger och sjukvårdspersonal, till myndigheter, arbetsgivare och massmedia samt när det gäller barn. Vidare lämnas råd hur sjukjournaler bör föras och handhas. Grundtanken är att det måste ankomma på den ansvarige läkaren att avgöra vad som i en given situation bör hemlighållas och vad som bör meddelas. Patientens bästa skall härvid stå i centrum vid bedömningen. Sällskapet anser nu angeläget att en kommande lagstiftning utformas så att de i vägledningen angivna principerna, vilka vuxit fram ur praktisk erfarenhet, kan upprätthållas och tillämpas på ett smidigt sätt. Detta krav torde enligt sällskapet sannolikt bäst tillgodoses med en enhetlig sekretessregel, i vilken den ansvarige läkaren dock ges befogenheter att göra de avvikningar som måste komma till stånd för att patienternas berättigade intressen inte skall sättas på mellanhand. Den förhärskande principen bör under alla förhållanden vara att det som i samspelet mellan patient och läkare kommit fram om patientens förhållanden och som inte bör föras vidare måste hållas hemligt. Detta kan med särskilt fog åberopas om patienter som vårdas efter myndighets ingripande. Att, såsom föreslagits, undanta deras journaler från sekretesskyddet är enligt sällskapet oförsvarligt. Det förefaller som om promemorieförfattarna här (s. 200) låtit insynsintresset få allt för stort spelrum. Det absoluta integritetsskyddet i ärenden som t. ex. frihetsberövade bör vara lika starkt som då fråga är om frivillig vård. Den nödvändiga offentliga insynen kan regelmässigt tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom regeln att den enskilde patienten kan efterge sekretessen. Viktigare än offentlig insyn är enligt sällskapet alltjämt patientens personliga integritet. Detsamma gäller i fråga om sekretesstidens längd, som förslagsvis bör vara minst 70 år.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet ställer sig också kritisk till metoden att bestämma sekretessen inom hälso- och sjukvårdsområdet genom en distinktion mellan förtroendesituationer och myndighetsutövning mot enskild. Enligt fakulteten är det förfelat att försöka göra en begreppsmässig distinktion mellan dessa fall. Fakulteten anför:

Förtroendekriteriet är i sig vagt, och tillämpningen riskerar att bli godtycklig. Svårigheterna att avgränsa begreppet myndighetsutövning är väl kända, och redan de få exempel som anföres i motiven är tveksamma; det gäller t. ex. påståendet, att den prövning som föregår en abort inte hänföres till myndighetsutövning. Att de i promemorian redovisade motiven i vart fall inte tillför diskussionen kring detta begrepp något av värde framgår också av uttalandet (i samband med behandlingen av socialsekretessen) om "myndig-

hetsutövning i detta ords numera vedertagna bemärkelse av maktutövning" (s. 401); är det något som utmärker det moderna begreppet myndighetsutövning så är det just, att det bygger på synnerligen uttunnade "maktföreställningar", medan i stället förankringen i offentligrättsliga normer jämte den omständigheten, att den enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån kan komma att påverkas av verksamheten, framträder som det avgörande kriteriet. Uppgifter, som tveklöst hänför sig till ärenden ang. myndighetsutövning, torde vidare inte sällan lämnas i förtroende, t. ex. då en anhörig till en psykiskt sjuk person ansöker om dennes intagning på sjukhus. Att dylika känsliga och i förtroende lämnade uppgifter skall ges ett svagare skydd, endast därför att ärendet avser myndighetsutövning, synes knappast tilltalande. En bestämmelse, som bygger på denna distinktion synes alltså både sakligt betänklig och svårtillämpad.

Enligt fakultetens uppfattning är det andra i promemorian redovisade alternativet att föredra. Detta alternativ innebär att en enhetlig sekretessregel ställs upp, som görs oberoende av om någon förtroendesituation föreligger eller ej. Regeln blir alltså då att sekretess inom hälso- och sjukvårdsområdet gäller för samtliga uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra förtroliga förhållanden, i den mån inte undantag kan stödjas på föreskrift som är intagen i lag eller grundats på bemyndigande i lag. En sådan konstruktion medför, vilket också påpekas i promemorian (s. 356), "otvivelaktigt att regleringen blir mera lätttolkad och lättbegriplig än enligt det andra alternativet". *De juridiska fakulteterna vid Uppsala* och *Lunds universitet* anför liknande synpunkter.

Den föreslagna distinktionen mellan förtroendefall och övriga fall där det krävs ett skaderekvisit för att sekretessen skall gälla är enligt *karolinska institutet* svår att genomföra och medför ett för den enskilde icke önskvärt minskat sekretesskydd. Tillämpning av en enhetlig sekretessnivå på hälso- och sjukvårdens område skulle innebära ett stärkt sekretesskydd och en påtaglig praktisk förenkling. Faran av att en sådan enhetlig sekretessnivå skulle bli alltför omfattande och svårhanterlig torde enligt institutet kunna undvikas, om man inför nödvändiga undantag, vilket också skett vad gäller förtroendesekretessen i det nuvarande förslaget. Institutet finner därför inte att fördelarna med en enhetlig sekretessnivå inom hälso- och sjukvården uppvägs av de nackdelar med ett sådant system som diskuterats i promemorian. Skulle distinktionen mellan förtroendefall och övriga fall vad gäller sekretessnivå behållas, krävs en vid definition av begreppet frivillighet och möjlighet för stärkt sekretesskydd för uppgifter vilka lämnas i "icke-förtroendesituationer" men rör den enskildes integritet. Institutet förordar också ett i jämförelse med förslaget stärkt sekretesskydd för enskilda som vårdas inom ramen för lagen om sluten psykiatrisk vård och vissa andra lagar. Till denna uppfattning ansluter sig också *medicinska fakulteten vid Uppsala universitet*, som särskilt framhåller att förtroendesekretessens avgränsning och konsekvenser är svår att överblicka för patienten. Fakulteten påpekar också att det i sjukvården inte är ovanligt att patienter lämnar uppgifter om

sina anhörigas förhållanden, uppgifter som är av sådan natur att dessa personer bör kunna påfordra sekretess. Hur skyddet för sådana uppgifter om tredje man skall tillgodoses, t. ex. i det fall patienten själv medger att sekretessen får brytas, är en fråga som inte berörts i promemorian.

Också *socialkonsulenterna i Östergötlands län* är kritiska mot promemorieförslaget och förordar en enhetlig sekretessregel. De anför:

Vi anser det angeläget, att den kommande lagstiftningen rörande tystnadsplikt och sekretess är väl anpassad till samhällsutvecklingen. Vi ifrågasätter därför om hänvisningen till gammal hävd och tradition när det gäller läkarsekretessen är ett hållbart motiv i dag. Det måste i detta sammanhang framhållas, att institutet växt fram under andra förutsättningar och betingelser än som gäller för dagens sjukvård. Sjukvården karaktäriseras i dag av en strävan mot ansvarsfördelning och lagarbete och läkarna har inte längre samma dominerande roll i sjukvårdsarbetet som tidigare.

JK och *Svea hovrätt* förordar en enhetlig sekretess med omvänt skaderekvisit. JK konstaterar att promemorian kräver att uppgift skall ha lämnats i en situation som kan karakteriserats som "frivillig rådgivning, undersökning, behandling eller vård" för att förtroendesekretess skall föreligga (promemorian s. 360). Enligt JK kan först och främst invändas att det ofta kan vara svårt att avgöra om frivillighet föreligger. Vidare kan det inträffa att en frivillig hänvändelse är inledningen till ett förlopp som utvecklar sig till en "tvångs"-situation. Men bortsett härifrån är det uppenbart att patienter kan lämna uppgifter i förtrolighet i lika hög grad i tvångssituationer som vid frivillig hänvändelse. Förtrolighet innebär nämligen att patienten anser sig kunna tryggt lämna en känslig uppgift om sig själv till t. ex. en läkare i förvissning om att uppgiften inte sprids vidare till utomstående. Huruvida man vill tala om förtrolighet också i tvångsfallen eller inte är enligt JK kanske närmast en bedömningsfråga. I realiteten är förhållandet detsamma vid frivillig hänvändelse och i tvångssituationer. JK konstaterar vidare att i promemorian sägs att förtroendesekretess "knappast hör hemma i ärenden om myndighetsutövning mot enskild, även om ärendet gäller tillstånd eller annan förmån som enskild frivilligt söker" (s. 360 n). På detta summariska sätt utmönstras enligt JK ärenden av karaktären myndighetsutövning från förtroendesekretessen. Ordalagen antyder dock åtminstone en viss tvekan. JK menar att inslag av förtrolighet naturligtvis är vanliga vid uppgiftslämnandet även i de nu avsedda situationerna. JK anser sammanfattningsvis att det inte är möjligt att ens med stöd av mer eller mindre fiktiva kriterier, såsom frivillig hänvändelse, klart avgränsa vissa situationer som förtroendefall, vilka skulle berättiga till starkare sekretesskydd än andra fall. En sådan obestämd och godtycklig gränsdragning skulle enligt JK f. ö. strida mot de krav på ett noga angivande av begränsningar i handlingsoffentligheten och yttrandefriheten som uppställs i TF och RF. – Även om man godtar promemorieförslaget om uppdelning i

förtroendesekretess och annan sekretess samt den gränsdragning som därvid gjorts, talar enligt JK lika starka skäl – om inte ännu starkare – för sekretesskydd för uppgifter som enskild i andra fall lämnar om sitt hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. JK åsyftar här uppgifter som lämnats under mer eller mindre starkt tvång eller press. Att generellt omgärda sådana uppgifter med ett svagare skydd än i de s. k. förtroendefallen kan uppenbarligen inte vara försvarbart. Men det torde också vara ogörligt att i lagtext göra klara avgränsningar inom området för uppgifter som lämnats i situationer av tvång eller press. Eftersom man alltså enligt JK:s mening varken kan eller bör dra skarpa gränser mellan förtroendefall och andra fall inom det sekretesskrävande området samt någon uppdelning efter andra grunder inte heller synes möjlig, återstår ingen annan utväg än att tillskapa enhetliga sekretessregler som kan appliceras på alla situationer. JK fortsätter:

Ett sådant system har påtagliga fördelar. Det blir först och främst betydligt lättare att tillämpa och man slipper de svåra gränsdragningar mellan förtroendesekretess och annan sekretess som kommer att aktualiseras även med alternativ 2 i promemorian. Man vinner tydligen även likställighet med vad som kan förväntas komma att gälla inom socialvårdsområdet, som ligger hälso- och sjukvården nära och som ofta har ett direkt samröre med dessa områden. Detta är en stor fördel. Ytterligare bör märkas att sekretesskydden i de föreslagna 1 och 2 §§ inte skiljer sig nämnvärt från varandra, vilket inbjuder till försök att finna en gemensam utformning.

Nästa fråga blir hur sådana enhetliga sekretessregler bör utformas. Enligt promemorian skulle tydligen reglerna i den föreslagna 1 § i detta alternativ tillämpas över hela fältet. Detta skulle innebära att något skaderekvisit inte skulle uppställas. Ehuru som tidigare sagts den skillnad som i detta hänseende föreligger mellan de föreslagna 1 och 2 §§ i realiteten är tämligen obetydlig, är detta dock den väsentligaste frågan.

Helt allmänt kan enligt min mening hävdas, att utomstående enskilda personers intresse av insyn i en medmänniskas hälso- och sjukvårdsförhållanden och andra personliga förhållanden ytterst sällan kan vara så pass berättigat att det kan väga över vederbörandes intresse av sekretess. Annat kan förhållandet vara för olika slag av myndigheter, som behöver upplysningar av hithörande art för att kunna fullgöra sin verksamhet. Det torde vara här de egentliga avvägningssvårigheterna ligger. Också när det gäller upplysningar till myndigheter måste givetvis patientens önskemål i första hand respekteras. Samtidigt kan inte förnekas, att det vore otillfredsställande att betaga myndigheterna varje möjlighet till information av förevarande slag, om det står klart att något berättigat sekretessintresse inte rimligen kan anses föreligga för patienten och denne mer eller mindre av trilska motsätter sig att uppgiften lämnas. In i bilden kommer här bl. a. spörsmålet huruvida även rättsenliga åtgärder skall inbegripas under uttrycken "skada" och "men".

JK anför fortsättningsvis att han vid sina överväganden närmast kommit till den uppfattningen att en över hela hälso- och sjukvårdsområdet gällande sekretessregel bör innehålla det omvända skaderekvisit som föreslås i 8 kap. 2 §. JK förutsätter dock som principiell huvudregel att patientens önskemål

får fälla avgörandet. Är patienten av svår sjukdom eller annan liknande grund ur stånd att själv tillvarata sina intressen, bör samtycke inhämtas av hans närmaste anhöriga. En dylik sträng sekretessregel måste enligt JK:s mening givetvis vidkännas undantag. Sålunda bör de undantag äga tillämpning som i förslaget upptas i 8 kap. 1 § tredje stycket. Vidare bör de regler om begränsning av sekretessen som återfinns i 2 kap. gälla också inom förevarande område. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § 2 bör dock inte äga tillämpning, och inte heller bör bestämmelserna i 2 kap. 6 § gälla i vidare mån än som följer av undantagen i 8 kap. 1 § tredje stycket. Avlsutningsvis framhåller JK att det vill synas som om en ordning av nyss skisserad art ganska väl skulle tillgodose så väl den enskildes sekretessintresse som myndigheters behov av information i sin verksamhet. Även forskningens behov av uppgifter av hemlig natur torde bli fyllt. Vad gäller intresset av debatt och opinionsbildning är detta närmast knutet till massmedia. JK hänvisar i den delen till vad han anfört om meddelarfriheten (se avsnittet 11.1 under 14 kap.).

Enligt *Svea hovrätt* hade det varit önskvärt med en enhetlig sekretessreglering för vårdområdena. En regel med omvänt skaderekvisit skulle i allmänhet ha tillgodosett behovet av sekretess. Med tanke på de många undantag som föreslås i fråga om förtroendesekretessen synes även detta område enligt hovrätten ha kunnat reglerats med omvänt skaderekvisit. De praktiska svårigheter som det medför att använda två sekretessnivåer inom samma område förtjänar också beaktande. Hovrätten vill dock inte motsätta sig förslaget i denna del. Starka skäl talar nämligen för att använda förtroendesekretess inom hälsovården. Hovrätten ansluter sig också till uppfattningen att sekretessen vid myndighetsutövning och då särskilt vid sådan som gäller tvångsåtgärder i regel bör vara svagare än i andra fall. Hovrätten anför härom:

Hovrätten tillstyrker således förslaget i vad det gäller sekretessen vid myndighetsutövning i de fall som angetts i 2 § andra stycket, 4 § tredje stycket och 9 §. Även vid ärenden om tvångsåtgärder kan det förekomma uppgifter som tidigare lämnats i förtroendesituationer och vilka uppgifter då åtnjutit ett starkt skydd. Av promemorian framgår det inte, i vart fall beträffande hälsovårdssekretessen, alldeles klart huruvida den sekretess som gäller för uppgifter lämnade i förtroende består när uppgifterna förekommer i ärende om tvångsåtgärder. Kan uppgifter som den enskilde lämnat i förtroende komma att användas mot honom vid fråga om tvångsåtgärd torde det för honom vara av underordnad betydelse att också sekretesskyddet för uppgifterna blir mindre. Däremot ställer det sig något annorlunda för de uppgifter som lämnas under den vård som sker efter ett omhändertagande. Att all framgångsrik vård förutsätter ett förtroendefullt samspel mellan inblandade personer torde i dag vara allmänt vedertaget. Det är därför angeläget att också i förtroende lämnade uppgifter under pågående vård får ett starkt sekretesskydd. Detta synes för hälsovårdens del ha tillgodosetts genom 2 §. Genom att den särskilda svagare sekretessen för tvångsåtgärder är

knuten till mål eller ärende synes det vara praktiskt möjligt att starkt begränsa att uppgifter lämnade i förtroende får ett svagare sekretesskydd.

Svenska läkaresällskapet och *Sveriges allmänna patientförening* understryker vikten av att sekretessen inom allmän och enskild sjukvård får samma innehåll. Av samma uppfattning är *arbetarskyddsstyrelsen* som erinrar om att regler om tystnadsplikt för medicinalpersonal f. n. finns i en särskild lag. Denna lag gäller för både offentligt anställd personal och inom den privata vården. Styrelsen har fått uppfattningen att man under det fortsatta lagstiftningsarbetet kommer att överväga vilka ändringar som behövs i denna lag i samband med att en ny reglering träder i kraft för de offentliga tjänstemännen. Vid dessa överväganden bör enligt styrelsen utgångspunkten vara att så lika regler som möjligt gäller för de olika kategorierna. Problem kan annars uppkomma i de inte sällsynta fall där läkare fullgör funktioner inom båda områdena. Styrelsen erinrar om att det inte är ovanligt att läkare inom den privata företagshälsovården också fullgör uppgifter inom ramen för verksamhet som drivs av myndighet och tvärtom.

Länsstyrelsen i Östergötlands län ifrågasätter om hälso- och sjukvårdsbegreppet är så entydigt att det inte i likhet med vad som föreslagits på socialvårdsområdet bör definieras.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län konstaterar, att promemorieförslaget innebär en förstärkning av sekretessen på socialvårdens område. Framför allt är det enligt länsstyrelsen värdefullt att informationsflödet från socialvården till andra myndigheter blir stramare reglerat. Med den utformning av socialtjänsten som socialutredningen förordat utvidgas automatiskt sekretessen till att avse bl. a. uppgifter avseende färdtjänstärenden, som i dag inte kunnat ges sekretesskydd. Länsstyrelsen föredrar av principiella skäl det i promemorian framlagda förslaget framför socialutredningens förslag. *Hovrätten för Västra Sverige* är av samma uppfattning. Enligt hovrätten är det fullt klart att det, hur socialvården än kommer att organiseras i framtiden, kommer att finnas kvar åtskilliga öppna eller latenta moment av maktutövning inom socialvården, moment som för sjukvårdens vidkommande torde ha motsvarighet främst i fråga om mentalsjukvården. Generellt sett finns det därför inom socialvården ett stort intresse av offentlig insyn och kontroll över det sätt på vilket ärenden handläggs och åtgärder blir genomförda. Detta intresse kan, så vitt hovrätten kan finna, tillgodoses avsevärt bättre, om promemorians huvudalternativ genomförs.

Medicinska fakulteten vid Uppsala universitet finner det anmärkningsvärt att det förslag angående sekretessen inom socialvårdens område som socialutredningen nyligen lagt fram i sitt slutbetänkande inte kunnat samordnas med departementspromemorians förslag när det gäller sjukvårdssekretessen. Socialutredningen föreslår att huvudregeln på socialvårdsområdet skall vara att sekretess skall gälla för alla uppgifter om enskilds förhållanden. Socialut-

redningen avvisar således tanken på en sekretess som skiljer mellan förtroendesituationer och andra fall. Med hänsyn till det nära sambandet mellan hälso- och sjukvård och socialvård finner fakulteten det angeläget att likartade sekretessregler gäller för dessa båda områden. Fakulteten ansluter sig i princip till de tankegångar och förslag som i dessa frågor framförts av socialutredningen och menar att dessa synpunkter borde vara vägledande även för sekretessfrågornas behandling inom hälso- och sjukvården. De av socialutredningen föreslagna sekretessreglerna förordas också av *regeringsrätten* (se i det föregående), *socialstyrelsen, Kommunförbundet, länsstyrelsen i Jönköpings län, kommunstyrelserna i Linköpings* och *Jönköpings kommuner* samt *socialkonsulenterna i Östergötlands* och *Jönköpings län. Kommunförbundet* anför att skaderekvisitets utformning i 8 kap. 4 § ger anledning att anta att här eftersträvas i stort sett samma grad av sekretess, som socialutredningen föreslagit, och att skaderekvisitet tillförts mera utifrån kravet på konsekvens i systematiken. I den praktiska tillämpningen kommer emellertid skaderekvisitet att vålla betydande problem såväl för tjänstemän hos myndigheten som skall tillämpa regeln som för den enskilde. Genom rekvisitets förekomst kan den enskilde aldrig vara helt säker på och framför allt kan han inte på förhand bedöma vilket faktiskt diskretionsskydd han åtnjuter då han vänder sig till socialvården. Kommunförbundet (styrelsen) fortsätter:

Vid en jämförelse mellan den i promemorian föreslagna sekretessregeln och det av socialutredningen föreslagna sekretesskyddet har styrelsen funnit att endast socialutredningens förslag uppfyller de grundläggande krav som bör kunna ställas på enskilda människors integritetsskydd i situationer då den enskilde ofta på grund av yttre omständigheter nödgas vända sig till samhällets service- och vårdorgan för att få den hjälp, vård och behandling som enligt lag är hans rättighet.

Socialutredningens lagförslag ger den enskilde en absolut sekretess i rådgivnings- och flertalet vård- och behandlingssituationer. Sekretesskydd av sådan dignitet får ses som förutsättning för att den enskilde skall kunna vända sig i förtroende till socialvårdens företrädare. Reglerna är lätta att förstå för den enskilde. De undantag från huvudregeln som är ofrånkomliga med hänsyn till socialvårdens speciella uppgifter, bl. a. i förhållande till domstolar och åklagare är enkla och klara och föreslås bli angivna i lag. Mot den av socialutredningen föreslagna sekretessen kan visserligen invändas, att det är ett rättssäkerhetsintresse att så stor insyn som möjligt råder i myndigheternas handlande. Denna invändning väger givetvis tyngst i fråga om myndighets beslut som inrymmer frihetsinskränkning för den enskilde. Rättssäkerhetsintresset är emellertid relativt väl tillgodosett redan i dag även i socialvårdsärenden och mål av här angivet slag och föreslås av socialutredningen förstärkas i väsentliga hänseenden.

Enligt styrelsens uppfattning väger därför i fråga om socialvården (socialtjänsten) de skäl som talar för att begränsa allmänhetens insyn i verksamheten tyngre än de skäl som talar för offentlighet. Mot denna bakgrund ansluter sig styrelsen i princip till den av socialutredningen föreslagna regleringen av sekretesskyddet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att tre faktorer är särskilt beaktansvärda när det gäller att bestämma sekretessen inom socialvårdsområdet, nämligen enkla och klara regler för tillämpningen av sekretessen, intresset av skydd för enskilds personliga förhållanden samt allmän insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. Länsstyrelsen anför:

Även om den första faktorn är den kanske minst betydelsefulla saknar den inte intresse. Reglerna måste vara så utformade att de blir lätta att tillämpa. Detta bl. a. med hänsyn till att det är en vid krets av tjänstemän med skiftande förutsättningar, som skall tillämpa dem. Tjänstemännen måste i möjligaste mån befrias från svåra avgöranden. Att reglerna är enkla är naturligtvis önskvärt även från klienternas synpunkt. Behovet av entydiga regler om sekretessen är alltså enligt länsstyrelsens mening angeläget att tillgodose.

Det kan måhända påstås att följden av att reglerna görs enkla kan bli att sekretessen får en vidare omfattning än som i och för sig är motiverat. Länsstyrelsen anser emellertid inte ett sådant skäl tillräckligt vägande för att underlåta att göra reglerna enkla och klara.

Den andra faktorn, intresset av skydd för enskilds personliga förhållanden, bör tillmätas stor betydelse vid bedömningen av sekretessens omfattning. Ett av socialutredningens huvudmål har varit att åstadkomma regler som kan skapa förutsättningar för ett förtroendefullt förhållande mellan den framtida socialtjänstens organ och dess klienter. Besluten skulle med ett sådant förhållande kunna fattas i samförstånd. Om klienten kan misstänka att hans intresse av diskretion ej kommer att tillgodoses blir han troligen obenägen att samarbeta i önskvärd omfattning. Myndigheterna kan då inte fungera som man förutsatt i socialutredningens förslag.

Även intresset och behovet av allmän insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet är berättigat. Frågan är dock hur tungt denna faktor bör väga i förhållande till den enskildes intresse av sekretess för personliga förhållanden. Länsstyrelsen anser att den enskildes intresse i princip bör ha företräde framför det allmännas. Ett skaderekvisit så utformat att bevisbördan vilar på den som vill hävda ett utlämnande, vilket föreslagits i promemorian, kan inte anses tillräckligt långtgående.

Länsstyrelsen anför avslutningsvis att den närmast är böjd för att förorda att socialutredningens förslag läggs till grund för lagstiftning. Från huvudregeln om sekretess bör göras av socialutredningen angivna tre undantag. Länsstyrelsen delar dock inte socialutredningens uppfattning att tystnadsplikten på socialtjänstens område skall utgöra hinder att avlägga vittnesmål.

Socialkonsulenterna i Östergötlands län, som alltså förordar socialutredningens förslag, anser dock att denna utredning tagit alltför stor hänsyn till skyddet av den personliga integriteten. De ifrågasätter, om det inte finns andra lika dominerande intressen när det gäller användandet av samhällets service och vårdresurser, och anför:

Det måste exempelvis vara av betydande intresse för den enskilde som söker hjälp, att nödvändiga vård- och behandlingsresurser ställs till förfogande inom olika vårdsektorer. För en tillämpning av helhetssynen krävs i många fall en samordning av insatser och ett informellt samarbete mellan

olika organ och verksamheter, exempelvis sjukvård, socialvård och försäkringskassa. Annars riskerar den enskilde att bli lidande och själva syftet med verksamheten äventyras.

Från andra utgångspunkter kan därför samma kritik riktas mot socialutredningens förslag till nya sekretessregler inom socialtjänsten som mot justitiedepartementets förslag när det gäller bibehållandet av den s. k. läkarsekretessen.

Det finns uppenbar risk, att de stramare sekretessreglerna kan medföra inte bara ett allvarligt hinder för utvecklandet av väl fungerande samverkansformer mellan hälso- och sjukvården och socialvården. De kan också medföra att berörda vårdsektorer avstår från samråd och samverkan när det gäller utnyttjande av resurser, kunskaper och erfarenheter och i stället väljer att bygga upp parallella resurser, vilket inte kan vara tillfredsställande, varken ur den enskildes eller ur samhällets synpunkt.

När det gäller att ta ställning till en så omfattande lagstiftning som det här är fråga om, är det angeläget att intresseavvägningar sker inte bara mellan offentlighetsprincipen å ena sidan och behovet av integritetsskydd för den enskilde å den andra. Även sådana intressen som här beskrivits behöver tas med i bilden.

Socialstyrelsen, Landstingsförbundet och *TCO* anser att regler om förtroendesekretess bör införas också på socialvårdsområdet. Enligt *socialstyrelsen* finns det från saklig synpunkt sett inte anledning att göra någon skillnad mellan sjukvården och socialvården när det gäller förtroendesekretess. Förtroendesituationer av det slag som inträffar i sjukvården förekommer i betydande utsträckning också inom socialvården. De uppgifter och upplysningar som därvid framkommer eller lämnas torde vara av ungefärligen samma slag i båda vårdområdena. I själva verket torde den förtroendesituation som föreligger vid besök av en hjälpsökande hos en socialassistent i ett nykterhetsvårds- eller barnavårdsärende i princip inte skilja sig mycket från vad som i detta hänseende gäller i samband med en patients undersökning eller behandling av t. ex. en psykiater. *TCO* anser för sin del att man inom den nya socialtjänst, som socialnämnderna enligt socialutredningens lagförslag skall sköta på förtroendebasis med de hjälpbehövande, med all säkerhet kommer att ha samma starka behov av förtroendesekretess som föreslås för befattningshavare inom hälso- och sjukvård enligt 8 kap. 1 §. TCO konstaterar att promemorieförslaget innebär att förtroendesekretessen inom socialvården endast skall förekomma i verksamhet inom kommunal familjerådgivning.

Några remissinstanser uttalar däremot sitt uttryckliga stöd för ställningstagandet i promemorian mot tanken på särskild förtroendesekretess inom socialvårdsområdet. Till dem hör *JK*, som dock tillägger att de skäl som i promemorian anförs mot en sådan särreglering åtminstone i viss grad kan åberopas mot en sådan reglering även inom hälso- och sjukvården. JK ansluter sig också till förslaget att i en för området enhetlig sekretessregel intaga ett omvänt skaderekvisit med den utformning som föreslås. Också *hovrätten för Västra Sverige* instämmer i promemorians framställning på

denna punkt. Hovrätten konstaterar att förtroendesekretess skall förekomma bara för den kommunala familjerådgivningen, varmed enligt hovrättens mening bör åsyftas även kyrkokommunal familjerådgivning. Skulle det förekomma att en kommun bedriver rådgivning i anslutning till den kommunala nykterhetsvården utan att rådgivningsfunktionen är uppdragen åt en läkare eller eljest åt medicinalpersonal, finns dock enligt hovrätten starka skäl för en speciell föreskrift om förtroendesekretess. Det bör nämligen inte få förekomma att uppgifter lämnade till en rådgivare senare begagnas i ett ärende om tvångsingripande mot den rådsökande. Givetvis måste rådgivningen organisatoriskt stå fri i förhållande till nykterhetsvården i övrigt. Inte heller *datainspektionen* finner socialvårdsområdet lämpat för en regel om förtroendesekretess. En effektiv sekretessregel för socialvårdsområdet är erforderlig, men att i enlighet med socialutredningens förslag stadga sekretess för alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle enligt datainspektionens mening föra alldeles för långt. Den i promemorian valda lösningen, ett skaderekvisit med omvänd presumtion och kompletterat med en regel om offentlighet för beslut om någons omhändertagande för vård, är enligt inspektionen den längst gående sekretessregel som kan accepteras. Att den nuvarande, till sin omfattning ytterst oklara särskilda socialregistersekretessen försvinner är att hälsa med tillfredsställelse. Inspektionen betonar också vikten av att den enskilde till följd av regeln i 2 kap. 10 § får insyn i fråga om samtliga uppgifter om sig själv inom socialvården, således även i socialregistren.

Länsstyrelsen i Malmöhus län hänvisar i fråga om socialsekretessen till sitt yttrande över socialutredningens betänkande. Också *kammarrätten i Göteborg* och *stadsjuristen i Norrköpings kommun* förklarar sig vilja ta ställning till socialsekretessen i sina yttranden över detta betänkande.

Flera remissinstanser förordar gemensamma sekretessregler på vårdområdet. *Regeringsrätten* konstaterar att den reglering av sjukvårds- och socialvårdssekretessen som regeringsrätten förordat i stort sett följer de riktlinjer som föreslagits av socialutredningen. Denna utredning har pekat på sambandet mellan de nämnda sekretessområdena och sekretessen inom skolväsendet. De omständigheter som socialutredningen anfört talar enligt regeringsrätten för att sekretessen för elevvård inom utbildningsväsendet regleras på motsvarande sätt som sekretessen inom sjukvården och socialvården.

Socialstyrelsen framhåller att behandlingen inom hälso- och sjukvården bl. a. sker mot bakgrunden av en social helhetssyn. I behandlingsarbetet bör de rent medicinska åtgärderna inte isoleras från sådana sociala faktorer, som är av betydelse för den sjukes vård och tillfrisknande. Det sagda ger uttryck för en pågående och av statsmakterna understödd integrering mellan hälso-, sjuk- och socialvård. Styrelsen anser därför att sekretessbestämmelserna inom dessa vårdområden bör så långt det är möjligt ha samma innehåll. Med

hänsyn till samarbetet mellan socialvården och skolväsendet bör även sekretesskyddet för dessa båda områden samordnas.

Som framgår av det tidigare anförda anser också *Svea hovrätt* och *medicinska fakulteten vid Uppsala universitet* att det hade varit önskvärt med en enhetlig sekretess på vårdområdena.

Enligt *Landstingsförbundet* uppkommer ett särskilt problem genom att promemorian – liksom socialutredningen – stannat för att förtroendesekretess inte skall anses tillräckligt motiverad inom socialvården. Med hänsyn till bl. a. det gemensamma utvecklingsarbete, som f. n. bedrivs mellan Landstingsförbundet, Kommunförbundet, socialstyrelsen samt sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut och som syftar till ökad samverkan mellan hälso- och sjukvård och socialvård, är det enligt Landstingsförbundet mycket angeläget att samma regler om sekretess och tystnadsplikt kommer att gälla för de båda områdena. Framför allt torde ett sådant synsätt göra sig gällande inom delområdena nykterhetsvård och s. k. problemfamiljers kontakter med sjuk- och socialvården samt inom långtidssjukvården. Enligt Landstingsförbundet är det naturligt att man skapar gemensamma regler som varken hindrar nödvändigt samarbete mellan sjukvårdens och socialvårdens företrädare eller kan vara till skada för patienten. Bestämmelserna om sekretess mellan och inom myndigheter bör därför i denna del kompletteras med gemensamma regler om förtroendesekretess inom sjukvård och socialvård.

Också *Svenska kommunförbundet* anser det av vikt att samma sekretessregler gäller för hela vårdområdet. I promemorian föreslås dock att man behåller den s. k. förtroendesekretessen inom hälso- och sjukvården medan sådan sekretess inte införs inom socialvården. Som skäl för denna åtskillnad har anförts bl. a. att förtroendesekretessen inom sjukvården har gammal tradition. Sådan sekretess har bedömts erforderlig för att allmänheten skall våga anförtro sig åt läkare. Som skäl har också anförts, att det inom socialvården förekommer frihetsberövande åtgärder, som gör att det blir svårt med förtroendesekretess samt att inom socialvården förekommer även annan myndighetsutövning, övervakning, beslut om socialhjälp etc. Men även det förhållandet att i socialvården ingår att göra utredningar och avge yttranden till domstol i brottmål, vårdnadsmål m. m. samt yttrande till åklagare i åtalsunderlåtelseärenden har åberopats. Kommunförbundet finner inte detta övertygande. Det kan enligt förbundet ifrågasättas om inte socialarbetare och psykologer numera minst lika ofta som läkare får motta stundom mycket ömtåliga förtroenden från enskilda, som söker hjälp i krissituationer. Det kan gälla familjesituationer, uppfostringsproblem, problem om missbruk av beroendeframkallande medel hos någon familjemedlem etc. Att åberopa läkarens särställning som argument för bibehållande av förtroendesekretessen förefaller inte heller särskilt övertygande, eftersom förtroendesekretessen genom lagändring år 1975 utvidgades till att gälla alla

som utövar verksamhet inom hälso- och sjukvården eller inom apoteksväsendet. De skäl för en förtroendesekretess som anförs kan med minst samma styrka åberopas för en liknande sekretess inom socialvården. Vad gäller frågan om frihetsberövande åtgärder förekommer inom omsorgsvården och inom den psykiatriska vården enligt styrelsen sannolikt flera tvångsvårdade människor än inom socialvården. Genomförs socialutredningens förslag, bortfaller från socialvården myndighetsutövning av särskilt kvalificerat slag såsom beslut om övervakning, föreskrifter etc. Domstolar m. fl. myndigheter inhämtar yttranden även av läkare och inte sällan förordnas läkare att företa rättspsykiatriska undersökningar för domstolens räkning. Skälen för att ha olika sekretessregler inom de nämnda vårdområdena förefaller inte särskilt starka. Däremot finns det tungt vägande skäl för gemensamma regler. Ett sådant är den strävan till samverkan och delvis integration mellan sjukvård och socialvård som tagit sig olika uttryck under senare år. Övervägandena om sekretessen bör därför inte gälla vilken regel man ska ha på det ena eller andra vårdområdet. I stället bör valet enligt förbundets mening över hela linjen stå mellan en stark tystnadsplikt – sekretess för förtroliga uppgifter och en svagare för tystnadsplikt – sekretess beträffande vad som i övrigt erfarits om enskilds personliga förhållanden *eller* tystnadsplikt-sekretess om enskilds personliga förhållanden, såvida inte tystnadsplikten-sekretessen bryts efter medgivande av den enskilde eller enligt föreskrift i lag eller med stöd av lag. Båda alternativen rymmer såväl för- som nackdelar. Enligt förbundets mening förebygger det senare alternativet bättre godtycke i tillämpningen och ger såväl allmänheten som tjänstemän klarare besked om när sekretessen skall vika för andra intressen.

Liknande synpunkter uttalas av *socialkonsulenterna i Östergötlands län*, som särskilt framhåller förskjutningen från sluten till öppen vård. Denna process berör praktiskt taget alla verksamheter inom hälso- och sjukvården liksom socialvården. I ökad utsträckning försöker kommuner och landsting tillgodose behovet av närhetsservice och vårdkontinuitet genom organisatoriska förändringar och utbyggnad av öppna vårdformer. Detta får enligt socialkonsulenterna konsekvenser för vården både på sjukhus och inom socialvårdens institutioner. Exempel på integrationen inom öppenvården mellan hälso- och sjukvård och socialvård är den uppbyggnad av s. k. vård- eller servicecentraler som skett i många kommuner. Inom en vårdcentral förekommer ett nära samarbete mellan olika personalgrupper, t. ex. socialassistenter, barntillsyns- och hemvårdspersonal, personal vid mödravårds- och barnavårdscentral samt distriktsläkare. Genom det antydda lagarbetet blir enligt socialkonsulenterna gränsena mellan hälso- och sjukvård och socialvård alltmer uttunnade. Att i framtiden upprätthålla olika former av sekretessregler för berörda personalgrupper i detta arbete förefaller därför omotiverat.

Kommunstyrelsen i Malmö kommun hör också till de remissinstanser som –

med hänsyn till integrationen mellan sjukvård, socialvård och skolans verksamhet – anser att samma sekretesskydd bör gälla i samtliga tre fall. *Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun* ifrågasätter om det inte finns anledning att överväga om inte en enhetlig sekretessgrad skulle införas för den sociala sekretessen i allmänhet och elevvården.

Riksarkivet anmärker att arkivet fattar beslut om utgallring och förstöring av arkivhandlingar hos statliga myndigheter. Målet är därvid att bevara en så verklighetstrogen och allsidig information som möjligt. Arkivmassorna minskas genom att inaktuella och oväsentliga handlingar avlägsnas. Denna målsättning för gallringsverksamheten kan stundom komma i kollision med kraven på gallring av etiska skäl. Sekretessens styrka och kvalitet har enligt riksarkivet stundom en avgörande betydelse för dokumentationens informationsinnehåll och därmed för beslutsunderlagets informationskvalitet.

Att sekretessbestämmelser saknas för elevakter på skolans område har t. ex. lett till en obenägenhet att upprätta handlingar om ömtåliga elevvårdsärenden. Ett annat utslag av otillräcklig sekretesskvalitet är de många önskemål att förstöra dokumentation som kan vara förklenande för individen. Ett exempel härpå är socialutredningens förslag att individorienterat material relaterat till det s. k. socialregistret skall förstöras tre år efter det de förhållanden som uppgift avser har upphört eller efter det sista anteckning i akt har gjorts. På sikt innebär sådana tendenser att av etiska skäl förstöra eller uttunna information rörande den personliga integriteten att verklighetsbilden förvanskas. Detta kan få konsekvenser såväl för kontrollen av verksamheten på det sociala området som för forskningen. Riksarkivet ser det ur denna synpunkt som värdefullt att promemorieförslaget stärkt och vidgat sekretessen rörande den personliga integriteten särskilt på hälsovårdens och på den sociala omvårdnadens områden. En stark sekretess på dessa områden bör enligt riksarkivet minska benägenheten att undanröja material som negativt belastar individen.

1 §

Första stycket

Enligt *JK* råder särskilt inom hälso- och sjukvårdsområdet oklarhet om i vilken utsträckning sekretess kommer att gälla med utgångspunkt från förbudet i 1 kap. 2 § 2 att röja uppgift utanför den särskilda verksamheten. Oklarheten gäller var gränsen går för den särskilda verksamheten, utanför vilken spridning av hemliga uppgifter inte får ske. I promemorian (s. 362–365) förs en del resonemang om sekretessens utsträckning och uttrycket särskild verksamhet som enligt JK delvis ter sig ganska förbryllande och i varje fall inte utmynnar i klara besked. Än sägs att förtroendesekretess gäller inte bara för den som mottagit uppgiften utan i princip också hos annan personal som får del av uppgiften inom den allmänna hälso- och sjukvården

och i anslutande verksamheter. Längre fram hänvisas till grundsatsen i 1 kap. 2 § 2 att uppgifter alltid får användas i den särskilda verksamheten. Härefter diskuteras (s. 353 y – 364 x) gränserna för denna verksamhet, dock utan att utmynna i annat besked än att uttrycket i hälso- och sjukvårdssammanhang bör ges en snäv tolkning. JK kan inte finna dessa utläggningar tillräckligt klargörande och vägledande, om tolkningssvårigheter skulle uppkomma. Det är dock enligt JK:s mening självfallet att uppgifter måste kunna lämnas från en läkare till en annan, i den mån de behövs i rent vårdsyfte. Uppgifter måste också kunna lämnas olika vårdsektorer emellan för att bistå en patient. Sådant uppgiftslämnande torde utan vidare kunna rymmas under uttrycket särskild verksamhet i 1 kap. 2 § 2.

Enligt *socialstyrelsen* torde i allmänhet inte behöva råda någon tvekan om vad som skall förstås med hälso- och sjukvård liksom omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Tveksamhet kan dock uppkomma om vad som menas med annan medicinsk verksamhet. I promemorian (s. 358) räknas vissa aktiviteter upp, t. ex. rättsmedicinsk undersökning och läkarundersökning, som inte primärt har vård eller behandlingssyfte. Socialstyrelsen påpekar att rättsmedicinska undersökningar bl. a. avser fall av barnmisshandel och fastställande av faderskap. Sådana ärenden innehåller ofta upplysningar av mycket ömtålig natur. För att undvika den felaktiga tolkningen att bestämmelserna inte avser rättsmedicinska undersökningar kan ifrågasättas om sådana undersökningar inte bör anges i själva lagtexten. Styrelsen är dock medveten om att lagtexten, om den inte skall bli alltför vidlyftig och svårläst, inte kan innehålla en uttömmande uppräkning av alla de verksamheter som bestämmelsen avser att omfatta utan att vägledning i stället får sökas i förarbetena vid tveksamhet om tolkningen av en bestämmelse.

Arbetarskyddsstyrelsen utgår från att medicinsk forskning och utredningsverksamhet som bedrivs av styrelsen, inte faller under begreppet annan medicinsk verksamhet utan skall bedömas enligt de sekretessregler som gäller för arbetarskydd i allmänhet.

I fråga om förtroendesekretessens avgränsning uttalar *hovrätten för Västra Sverige* att det är en riktig tanke att sekretessen inom sjukvården i det väsentliga skall vara underkastad patientens bestämmande. Det sätt varpå förtroendesituationerna har beskrivits i 8 kap. 1 § är enligt hovrätten klargörande. Det är väsentligt att verksamhet som innebär myndighetsutövning mot enskild är undantagen och att sekretessen skall omfatta endast uppgifter som hänför sig till frivillig rådgivning, behandling eller vård eller undersökning enbart i medicinskt syfte. Även villkoren i 1 § första stycket 1 och 2 anser hovrätten lämpligt utformade.

Kommunstyrelsen i Malmö kommun anser det däremot högst tveksamt om begreppet "i förtroende" är tillräckligt klart och upplysande. Kommunstyrelsen ställer frågan hur långt detta begrepp sträcker sig och hur gränsen skall dras till andra uppgifter och förklarar att det är nödvändigt att närmare söka definiera begreppet, inte minst med hänsyn till den vikt som det kan ha om en uppgift skall anses lämnad i förtroende eller ej.

Socialstyrelsen noterar att det enligt promemorian (s. 360) för förtroendesekretess krävs att uppgifterna har lämnats i en situation som kan karaktäriseras som frivillig rådgivning, undersökning, behandling eller vård samt att sådan sekretess är utesluten vid tvångsmässig undersökning, t. ex. rättspsykiatrisk undersökning. Detta röjer enligt styrelsen en betydande okunnighet om förhållandet mellan läkare och patient i den rättspsykiatriska undersökningssituationen. Spontana förtroliga meddelanden är i dessa situationer mycket vanliga. Ibland åtföljs dessa meddelanden av en uttalad önskan att läkaren inte skall återge dem i handlingarna och många gånger finner denne själv det lämpligt att behålla dem som kunskap om den undersökte utan att relatera dem i utlåtandet. Även om en sådan återhållsamhet beträffande utnyttjandet av förtroliga uppgifter är en självklar plikt, betyder kännedomen om deras innehåll mycket för fullbordandet av läkarens bild av patientens psyke. Styrelsen påpekar vidare att läkarens direkta iakttagelser, resultatet av olika somatiska undersökningar m. m. förtecknas i en särskild behandlingsjournal, som, när så befinnes särskilt värdefullt, bifogas det rättspsykiatriska utlåtandet som bilaga. Dessutom erhåller de rättspsykiatriska patienterna under undersökningstiden erforderlig medicinsk vård och behandling. Uppgifterna härom antecknas i behandlingsjournalen. I underlaget för det rättspsykiatriska utlåtandet ingår dessutom regelmässigt ett omfattande journalmaterial från i förekommande fall sjukvården, socialvården och kriminalvården. Journalmaterialet redovisas relativt ingående i själva utlåtandet.

Även *Sveriges läkarförbund* framför kritik mot det sätt på vilket förtroendesekretessen avgränsas i förevarande paragraf. Förbundet anför:

Här uppställs till en början kriterierna för att den enskilde skall få åtnjuta förmånen av den i princip oinskränkta s. k. förtroendesekretessen. Det faller i ögonen att inte bara den traditionellt myndighetsutövande sjukvården som vård enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) och smittskyddslagen utan också vård enligt omsorgslagen är undantagen. Men inte nog med detta; synbarligen är all sjukvård som är mer eller mindre obligatorisk genom författningsreglering undantagen. Således synes (promemorian s. 361) obligatorisk undersökning i samband med skolhälsovård, inom militärväsendet, inom kriminalvården, inom nykterhetsvården, specialreglerade undersökningar inom företagshälsovården etc. vara uteslutna från förtroendesituationer. På sikt torde man också ha att räkna med någon form av obligatorisk hälsoundersökning inom företagshälsovården generellt.

Kort sagt har man lyckats med konststycket att vid de tillfällen då sjukvården har en riktigt bred kontaktyta med stora befolkningsgrupper rycka undan grunden för ett förtroendefullt samarbete mellan patienten och sjukvården.

Om nu någon patient emellertid skulle helt frivilligt vända sig till sjukvården och mot förmodan lyckas uppfylla de krav på kausalitet mellan den frivilliga hänvändelsen och uppgiftslämnandet ställs han inför undantagen i tredje stycket. Det är naturligtvis bra att undantagen är katalogiserade här och i en särskild lag. Därmed kan man skapa sig en uppfattning om vad för förtroende sjukvården i dag kan erbjuda.

Redan en ytlig genomgång av skissen (promemorian s. 378 ff) till särskild lag ger emellertid vid handen att sådana uppgifter som är ägnade att påverka anställningsförhållanden, körkortsinnehav, andra typer av certifikat, möjliggör tvångsingripande enligt LSPV etc. inte omfattas av någon sekretess gentemot berörda myndigheter. Således är alla de situationer då den enskildes ekonomiska och sociala situation kan påverkas på ett avgörande sätt undantagna från sekretessen. Och detta mot bakgrunden av att i promemorian förklaras att förtroendesekretessen tillgodoser ändamålet att uppmuntra människor att i tid söka sjukvård och lämna för vården behövliga uppgifter utan att behöva riskera myndighetsingripanden.

Det förtjänar att återigen framhållas att sjukvården aldrig kan eller skall vara en del av samhällets kontrollapparat. Medicinsk expertis måste givetvis ibland anlitas för vissa bedömningar men detta måste ske i bestämt avgränsade situationer och på sådant sätt att den enskilde är på det klara med förutsättningarna.

Promemorian berör slutligen mycket kort (s. 368) hur en uppgift av förtroendekaraktär i skriftlig handling skall kunna särskiljas från uppift som inte är av sådan karaktär. Det synes som om man i promemorian alltför lätt glidit över de praktiska svårigheter som är en konsekvens av sekretessens uppdelning.

Det måste vara mycket få undantagssituationer då en patient uttryckligen förklarar att en uppgift är lämnad i förtroende. Hos de flesta människor lever nog tyvärr kvar den föreställningen att alla uppgifter som lämnas till sjukvården också stannar där. Det kommer alltså att vara så att uppgiftens innehåll och karaktär blir avgörande för bedömningen. Det bör då framhållas att man för att kunna göra en korrekt bedömning många gånger måste ha en mycket ingående kännedom om patientens sociala situation och hans relationer till andra människor. Vad som är ännu viktigare är att denna patientens totala situation kan ändras så att en uppgift som när den lämnades inte framstod som väsentlig ur patientens synvinkel någon tid senare kan få avgörande betydelse. Slutligen skall konstateras att det är fullkomligt orealistiskt att tänka sig att den enorma mängd information som tillförs sjukvården och där används i skilda sammanhang skulle kunna förses med "sekretessmarkering" och bibehålla denna i hanteringen.

Förbundet anför avslutningsvis att det bör slås fast att all hälso- och sjukvård skall presumeras ske i förtroendesituation och att alla uppgifter skall vara underkastade samma sekretess.

Socialkonsulenterna i Jönköpings län anser att utlämnande av sjukjournal bör bedömas efter samma grunder antingen det är fråga om frivillig vård eller vård oberoende av patientens samtycke. Ett utlämnande av journal till exempelvis en paranoid patient kan ha allvarliga negativa konsekvenser, även om patienten sökt vård frivilligt.

Statens personalnämnd tar upp sekretessen inom företagshälsovården och konstaterar att det råder en mycket varierande praxis vad gäller företagsläkarens sätt att hantera hemliga uppgifter om sina patienter. Enligt nämndens mening är det mycket väsentligt att så få uppgifter som möjligt förs vidare till myndigheten utan patientens samtycke. Nämnden noterar därför med tillfredsställelse att 8 kap. 1 § innefattar en noggrann reglering i

denna fråga. Paragrafens lydelse och kommentarerna i specialmotiveringen (promemorian s. 364) bör leda till att patienterna i framtiden kan känna större trygghet och att läkarna får klarare regler att gå efter. Det vore därför enligt nämndens mening värdefullt, om kommentarerna på s. 364 om vad som skall gälla i de fall en myndighet begärt ett utlåtande tas med i propositionen. *Socialstyrelsen* konstaterar däremot att sekretessfrågorna rörande företagshälsovård och handikappvård behandlats styvmoderligt i motiven. Dessa frågor borde enligt styrelsen ha uppmärksammats i högre grad, eftersom sekretessproblemen på dessa områden är känsliga och vanliga.

Sveriges psykologförbund anser att yrkesbeteckningen psykolog bör ingå i uppräkningen i första stycket 1. Skälet till detta är främst att psykologerna i framtiden kommer att ha en statligt kontrollerad legitimation. Regeringen har redan fattat beslut i frågan och genomförandet av reformen kommer att ske så snart socialstyrelsen utfört ett utredningsuppdrag om hur psykologernas framtida praktiktjänstgöring skall utformas, dvs. troligen redan under år 1978. Psykologerna är också enligt förbundets mening den yrkesgrupp som ofta handskas med de mest djupgående och intima informationerna om enskilds personliga förhållanden.

Socialstyrelsen tar i anslutning till denna bestämmelse upp de s. k. patientförevisningarna och anför:

Sedan gammalt har det i undervisningen för blivande läkare och annan sjukvårdspersonal förekommit s. k. patientförevisningar, dvs. att läkaren med hjälp av en patient demonstrerat olika sjukdomstillstånd. Detta har såväl inom den psykiatriska som den somatiska undervisningen förekommit i många olika former. Under de senaste åren har därvid i ökande utsträckning kommit i användning televisionsteknisk utrustning s. k. videoteknik. Dessa metoder, som tidigare till den övervägande delen endast förekommit i undervisning och forskning, har numera också börjat användas i vård- och behandlingsarbetet. Särskilt gäller detta vissa inslag i det psykiatriska behandlingsarbetet.

Enligt socialstyrelsens mening bör inspelad film av aktuellt slag vara att betrakta som allmän handling. Av väsentlig betydelse för hanteringen av filmerna är möjligheterna till sekretessbeläggning. I de fall filmerna helt eller delvis inspelats som ett led i patientens vård och behandling, får de närmast vara att betrakta som journalmaterial. Det är då möjligt att sekretessbelägga filmerna enligt 14 § nuvarande SekrL. Har emellertid filmerna tillkommit enbart för förevisnings- eller undervisningsändamål är det tveksamt om de kan sekretessbeläggas. Förutsättningarna härför är att det gäller handling i ärende rörande sjukvård. Forskning och undervisning i sig kan dock knappast hänföras dit.

I promemorian framgår inte att sådan forskning och undervisning, som kan betraktas som en integrerad del av den medicinska verksamheten vid en undervisningsklinik, täcks av lydelsen i ifrågavarande paragraf. Socialstyrelsen anser av hänsyn till filmernas stora värde för den medicinska forskningen och undervisningen samt patienternas personliga integritet att dessa filmer bör åtnjuta samma skydd som kommer att gälla för handlingarna i övrigt inom sjukvården.

Socialstyrelsen har för övrigt yttrat sig häröver i ett ärende till riksdagens ombudsmän, dnr 423/76, i vilket beslut ännu inte fattats.

Också *Svenska läkaresällskapet* har fäst uppmärksamheten på den särskilda frågan om användande av videoinspelningar och annan dokumentation bl. a. i undervisningssyfte inom den psykiatriska sjukvården. Sällskapet anser att uppmärksamhet bör ägnas åt denna fråga i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Socialstyrelsen tar också upp sekretessen vid domstol och sekretessen för läkarintyg i anslutning till denna bestämmelse. Styrelsen anför:

Sekretessen vid domstol

Ett visst intresse knyter sig till bestämmelserna i 12 kap. 1 § om sekretessen vid domstol. Dessa bestämmelser skyddar inte bara t. ex. sjukjournal, när sådan kan föreomma i mål vid domstol, utan också intyg och utlåtanden från läkare m. fl., som har tystnadsplikt enligt SekrL. Paragrafen blir visserligen inte tillämplig på medicinska uppgifter som härrör från läkare i enskild verksamhet. Behovet av sekretesskydd för sådana uppgifter tillgodoses emellertid enligt motiven (s. 359) i de sannolikt viktigaste hänseendena genom vissa primära sekretessbestämmelser för domstolarna t. ex. i brottmål när uppgiften har framkommit vid rättspsykiatrisk undersökning (8 kap. 21 §). Med hänsyn härtill har inte föreslagits någon motsvarighet till föreskriften i 14 § nuvarande SekrL om handlingssekretess för handlingar, vilka har upprättats till utredning i mål eller ärende vid domstol m. m., av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande. Styrelsen anser för sin del att medicinska uppgifter som härrör från läkare i enskild verksamhet hos domstol bör åtnjuta samma sekretesskydd som gäller för handlingar i övrigt inom sjukvården.

Sekretessen för läkarintyg

I detta sammanhang finner socialstyrelsen alltjämt frågan obesvarad i vad mån samtliga av läkare avgivna intyg kommer att omfattas av en absolut sekretess. Styrelsen vill därför hänvisa till vad styrelsen redan anfört i denna fråga, vilken även JO berört, i sitt yttrande över Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande Lag om allmänna handlingar (LAH; SOU 1975:22).

"Socialstyrelsen ställer sig tveksam till om samtliga läkarintyg skall tillerkännas en så sträng sekretess som föreslås i vilka sammanhang de än åberopas. Det verkar rimligt att så blir fallet beträffande läkarintyg i t. ex. körkortsärende, tjänstetillsättningsärende eller sjukskrivningsärende. Det förefaller däremot mera tveksamt om stycket också bör utsträckas till läkarintyg som åberopas i ett bostadsförmedlingsärende för att försöka styrka rätt till förtur i bostadskön eller i en brottmålspocess för att söka påverka bedömningen vid straffmätningen. Samma tveksamhet kan över huvud taget göra sig gällande vid alla de läkarintyg av olika slag som sökande, klagande eller annan part införskaffar från läkare och sedan åberopar hos myndigheter

för att där komma i en bättre ställning i visst avseende eller för att bereda sig en förmån eller fördel som eljest inte skulle tillkomma dem. I dessa fall är situationen som regel en annan än i förstnämnda slag av ärenden, där det vanligtvis föreskrivs att sökande har att förete läkarintyg av visst slag. Styrelsen är medveten om att det är svårt att göra en bestämd gränsdragning mellan ärenden där läkarintyg bör omfattas av sträng sekretess och andra ärenden där sådan sekretess kan ifrågasättas för där företedda läkarintyg. Beträffande sistnämnda grupp av ärenden kan det med fog hävdas att det föreligger ett samhällsintresse att förhindra maktmissbruk av sådan grad att offentlighetsregeln bör gälla."

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller beträffande sekretessen i körkortsmål att av länsrätten själv införskaffade utredningen och intyg av läkare f. n. åtnjuter sekretess enligt 14 § SekrL. Dessa läkarutlåtanden bör i fortsättningen kunna skyddas i länsrätten genom sekundär sekretess enligt 12 kap. 1 §, dock inte när de härrör från läkare i enskild verksamhet (promemorian s. 359). Detta måste enligt länsstyrelsen bedömas som otillfredsställande. Detsamma blir förhållandet med läkarutlåtanden som infordrats av länsstyrelsen som körkortsmyndighet, om utlåtandena är av annan typ än de regelmässigt för erhållande av körkortstillstånd nödvändiga intygen. I praktiken har det emellertid inte varit något problem att dessa utlåtanden inte haft sekretesskydd.

Socialstyrelsen påpekar att det inom styrelsen förs ett flertal olika person-register, som innehåller individbaserad patientinformation, t. ex. cancerregistret. Underlaget för dessa register, vilket inte enbart inhämtats för statistiska ändamål, utgörs av information som insamlats för andra ändamål inom sjukvården. Informationskällorna är i första hand patientjournaler. Styrelsen anser att uppgifterna i registren och övriga till registren hörande handlingar åtnjuter sekretesskydd enligt 14 § SekrL. Spörsmålet har, såvitt styrelsen kunnat finna, inte närmare behandlats i promemorian. Av motiven till 10 kap. 8 § (s. 553) framgår dock att sekretessen gäller för uppgift, oavsett varifrån uppgiften härrör eller hur den har kommit till myndigheten. Det är alltså inte ändamålet med uppgiften utan den verksamhet vari den förekommer som är avgörande. För socialstyrelsens del är det av största vikt, för att kunna anordna och bibehålla samtliga register, att de är sekretesskyddade i samma ordning som gäller övriga handlingar inom hälso- och sjukvården. För att undanröja all tveksamhet om hur det förhåller sig med sekretesskyddet för dessa register med tillhörande handlingar ifrågasätter styrelsen, om inte en särskild bestämmelse om detta bör införas i lagtexten.

Riksarkivet påpekar att paragrafen – med undantag för vad som stadgas i särskild lag – saknar *tidsgräns*, med påföljd att sekretessen kommer att gälla för all framtid. Med hänsyn till att det nyss beslutats att sjukjournaler för en rad områden skall undantas från utgallring och bevaras för forskningsändamål finner riksarkivet det angeläget att sekretess som regleras i denna paragraf också tidsbegränsas.

I fråga om den redaktionella utformningen vänder sig *domstolsverket* mot att det förekommer två skilda punktsystem i samma paragraf. *Socialstyrelsen* konstaterar att termen "hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden" används för att ange de sekretesskyddade uppgifterna. Styrelsen anser att begreppet "personliga förhållanden" är övergripande och även innefattar hälsotillstånd och sjukdom, varför det är tillräckligt med detta begrepp i lagtexten.

Andra stycket

Stycket har inte föranlett något yttrande från remissinstanserna.

Tredje stycket

Enligt *socialstyrelsen* är det uppenbart att även förtroendesekretessen måste vidkännas vissa undantag till förmån för viktiga intressen. Sådana undantag bör emellertid endast göras med stor restriktivitet, så att inte erbjudandet om förtroende förefaller sakna täckning i verkligheten. I tredje stycket föreslås sex undantag från förtroendesekretessen. Socialstyrelsen anser att sekretess inte får innebära att sjukvårdspersonalen hindras att fullgöra sina uppgifter. En läkare måste kunna delge sjuksköterskor och annan personal även förtroliga uppgifter om en patient för att undersökningen och behandlingen skall kunna genomföras. Denna fråga får en ganska stor räckvidd, om man betänker, att det blivit allt vanligare inom sjukvården att bedriva patientvården i s. k. behandlingsteam, i vilka företrädare för olika personalkategorier ofta ingår. För att dessa skall kunna fungera såsom avsett är, bör medlemmarna i dessa rimligen ges tillgång till så fullständiga och relevanta upplysningar som möjligt rörande de patienter som de har hand om. Under sådana förhållanden är det enligt socialstyrelsens mening svårt att se hur en absolut förtroendesekretess skall kunna upprätthållas utan att avkall understundom måste göras på vården.

Hovrätten för Västra Sverige förklarar att den i allt väsentligt ansluter sig till uppräkningen av undantag i detta stycke.

I punkt 1 föreslås att uppgift i trängande fall får lämnas för medicinsk behandling av den som uppgiften rör. *Socialstyrelsen*, som tolkar motivuttalandena (s. 227, 263, 264) så att dylika uppgifter får lämnas ut utan patientens samtycke till berörd personal inom en och samma sjukvårdsinrättning för att en undersökning och behandling skall kunna äga rum, delar denna uppfattning men anser att detta inte bara skall begränsas till trängande fall. Enligt styrelsen ligger det i sakens natur att uppgifterna skall kunna vidarebefordras inom myndigheten i samtliga fall, då det är påkallat för att patienten skall kunna få en adekvat vård och behandling. Man kan i alla dessa fall även förutsätta hans samtycke och att han accepterar att t. ex. olika läkare tar del av

journalhandlingar om honom när han är föremål för kontinuerlig behandling vid ett sjukhus. F. ö. bör dessa uppgifter kunna vidarebefordras utan patientens samtycke även till annat sjukhus vid patientens fortsatta vård därstädes, om det är uppenbart att det inte är till men för honom. Socialstyrelsen ifrågasätter t. o. m. om punkt 1 behövs och anför:

Enligt 1 kap. 1 § 2 innebär sekretess förbud att röja sekretessbelagd uppgift utanför den verksamhet för det allmännas räkning vari den har inhämtats eller att utnyttja uppgiften utanför denna verksamhet. Att utlämna sådan uppgift rörande patient för dennes medicinska behandling kan med den givna definitionen inte innebära ett röjande av sekretessen. Däremot skulle det kunna hävdas att en sekretessbelagd uppgift inte skulle kunna lämnas från exempelvis ett sjukhus till en privatpraktiserande läkare eller en företagsläkare, som tidigare handlagt patientens fall. Genomgående gäller att det är mycket viktigt att det uppehålls ett nära samarbete mellan den slutna och den öppna sjukvården. Detta är till fördel och merendels nödvändigt för att ge adekvat vård åt den patient som det är fråga om i det enskilda fallet men också för andra patienter som läkaren i den öppna vården kan få under behandling. Undersökningsresultatet i det ena fallet kan bli av yttersta betydelse också för de andra patienterna. I den mån en bestämmelse behövs som medger undantag från sekretessen, bör den utformas så att den täcker nu angivna behov.

Vad gäller punkt 2 anser *socialstyrelsen* att det är ganska självklart att uppgifter får lämnas till närstående, i likhet med vad som f. n. är fallet, om sjukdom, och inte bara allvarlig sådan, när samtycke från den sjuke inte kan eller av hänsyn till honom inte bör inhämtas. Förutsättningen bör dock vara att den som vill ha uppgifterna har ett berättigat intresse härav och skäl inte finns att antaga att patienten hade motsatt sig ett utlämnande av uppgiften, om han hade tillfrågats.

Hovrätten för Västra Sverige ifrågasätter beträffande punkt ? om undantag från förtroendesekretessen skall kunna föreskrivas även i förordning. Hovrätten anser det värdefullt att det i promemorian (s. 364) görs klart, att förtroendesekretessen som princip gäller även gentemot andra myndigheter, och ansluter sig även i övrigt i huvudsak till promemorians framställning av förtroendesekretessens innebörd.

När uppgift, för vilken sekretess gäller enligt denna paragraf, utlämnas till annan myndighet är det enligt *Svea hovrätt* av betydelse att uppgifterna även vid denna myndighet är sekretesskyddade så långt det är möjligt. Hovrätten har inte gjort någon undersökning från den synpunkten i fråga om utlämnande som föreslås komma att ske med stöd av den i punkt 4 omnämnda särskilda lagen men anser att frågan bör ägnas särskild uppmärksamhet vid lagstiftningsärendets fortsatta behandling.

Hovrätten för Västra Sverige finner det vara av central betydelse att föreskrifter om anmälningsplikt inte utformas så att de får till konsekvens att enskilda uppfattar gjorda anmälningar såsom svek, något som kan inträffa nu, om bestämmelserna tillämpas efter ordalagen. För personer verksamma

inom sjukvården torde det te sig naturligt att i första hand nå en lösning i samförstånd med patienten. Hovrätten fortsätter med hänvisning till den i promemorian upptagna förteckningen, där olika fall av kollision mellan sekretess och anmälningsplikt behandlas:

Från denna synpunkt vill hovrätten tillstyrka de modifikationer i anmälningsplikten som förordas i förteckningen under A 4, 25 och 26. Beträffande p. 7 bör samtycke från den berörde krävas. I fråga om p. 27 synes det rimligt att anmälningsplikten utformas på samma sätt som i bestämmelsen under p. 4; i första hand bör man alltså i samråd med den till vars förmån sekretessen gäller pröva, om syftet med anmälan kan nås på annat sätt. I anslutning till C p. 2–3 ansluter sig hovrätten till vad som sägs i anmälningskolumnen. Med tanke på det judiciella förfarandet i ärenden om förmåner på grund av allmän försäkring synes det naturligt om man vid utformningen av nya bestämmelser tager motsvarande bestämmelser för den allmänna rättegången till förebild.

En fråga som har intresse för åklagarna är, påpekar *RÅ*, om de stränga sekretesskrav som enligt förslaget i förtroendefall skall gälla inom sjukvården (i princip absolut) samt inom socialvården lägger hinder i vägen för att sådana brott som barnmisshandel och socialbedrägerier kommer till polisens och åklagarnas kännedom. RÅ anför härom:

Vad gäller anmälan anges i 8 kap. 1 § att sådan anmälan får göras eller uppgift på begäran lämnas till myndighet eller annan som anges i särskild lag. I specialmotiveringen har i ett utkast till sådan lag uttalats att anmälan angående sådant som bör föranleda ingripande till skydd för barn och ungdom skall ske till socialvården, dock att i förtroendesituationer anmälningsskyldigheten skall modifieras. Beträffande uttalanden i specialmotiveringen om åtalsanmälan är följande av särskilt intresse. Många gånger måste det anses ligga inom en myndighets verksamhet att misstanke om brott blir utredd. Som exempel härpå nämns misstanke om skattebedrägeri som uppkommer hos taxeringsmyndighet och socialbedrägeri hos socialmyndighet. Om däremot någon som vänder sig till ett socialt organ avslöjar att han gjort sig skyldig till snatteri får sådan uppgift med hänsyn till vad som sägs i 8 kap. 4 § inte vidarebefordras till polis eller åklagare.

Socialkonsulenterna i Östergötlands län anser att det bör föreligga oinskränkt anmälningsplikt i barnmisshandelsfallen och anför:

Anmälningsplikten enligt 93 § barnavårdslagen har nästan ordagrant överflyttats till 23 § förslaget till ny socialnämndslag. Justitiedepartementet framhåller i sin utredning, att anmälningsskyldighet som regleras i lag tar över tystnadsplikten och sekretessen. Samtidigt betonas, att anmälningsskyldigheten till de sociala myndigheterna exempelvis i barnmisshandelsfallen, skall modifieras i de s. k. förtroendefallen. Detta överensstämmer i stort med TK:s förslag när det gäller synen på konflikten mellan anmälningsplikt och förtroendesekretess.

Vi anser det vara allvarligt, att justitiedepartementet inte tagit intryck av den kritik som riktades mot TK:s förslag när det gäller handläggningen av barnmisshandelsfall. Genom att inte föreslå en ovillkorlig anmälningsskyl-

dighet, utan fasthålla vid synsättet att den behandlade läkaren själv skall bedöma om syftet med anmälan kan nås på annat sätt, riskerar barnens rätt till integritet och skydd från samhällets sida att urholkas.

Utredarna har helt bortsett från den kunskap och erfarenhet som i dag finns om barnmisshandelsproblematiken. Ofta rör det sig om djupgående konflikter och känslomässiga störningar som i kris- eller stressituationer leder till att föräldrar misshandlar sina barn. Föräldrarna är därför i lika stort behov av hjälp som det misshandlade barnet, och den behandlande läkaren kan inte ensam tillgodose detta. All erfarenhet och alla resurser som finns att tillgå behöver mobiliseras för att hjälpa familjen. Barnmisshandelsfallen borde alltid bli föremål för en samlad bedömning av läkare, sjuksköterska, kurator, psykolog och socialassistent. Det är därför också nödvändigt med en oinskränkt anmälningsskyldighet i barnmisshandelsfallen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län erinrar om att den i sitt yttrande över LOFT var starkt kritisk till den föreslagna 5 § i fråga om anmälningsskyldighet enligt barnavårdslagen. Eftersom promemorieförslaget (s. 374, 379, 380) i sak synes överensstämma med LOFT, kvarstår kritiken. Länsstyrelsen hänvisar också till socialkonsulentgruppens yttrande i frågan.

Också *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* motsätter sig en modifiering av anmälningsskyldigheten såvitt avser ingripanden till skydd för barn och ungdom. Länsstyrelsen tillstyrker därmot att läkares anmälningsskyldighet avseende förare av motorfordon regleras i lag. I avvaktan på socialutredningens förslag bör enligt länsstyrelsen nykterhetsnämnds anmälningsplikt i körkortsärenden få lagform. Detsamma bör gälla i fråga om vapenärenden.

Enligt *arbetarskyddsstyrelsen* är det i den medicinska verksamhet som förekommer inom styrelsens hälsovårdsenhet vanligt att medicinska uppgifter begärs in från läkare och sjukvårdsinrättningar. Härigenom blir det möjligt att komplettera de ofta ofullständiga och allmänt hållna uppgifter som styrelsen får genom olika slag av anmälningar och förfrågningar. Det är inom ramen för detta arbete ofta nödvändigt att ta del av medicinska uppgifter om enskilda personer i sjukhusjournaler o. d. Den nya lagstiftningen måste därför utformas så att styrelsen fortfarande får tillgång till detta slag av information. Detta problem bör lösas i den särskilda lag som nämns i tredje stycket 4. En möjlighet att lösa problemet är att låta 8:1-sekretessen följa med sådana inlånade handlingar. Styrelsen anför vidare:

Såsom förut anmärkts utövar vissa hos styrelsen anställda forskare samtidigt sjukvård vid Karolinska sjukhuset. Det är givetvis i praktiken förenat med stora svårigheter för dem och för personalen på de ifrågavarande klinikerna att göra åtskillnad mellan forskning och sjukvård. Avsikten med den valda organisationen har också varit att gjorda erfarenheter skall kunna utnyttjas inom båda verksamhetsområdena. Att begränsa möjligheterna att i forskningen utnyttja sådana uppgifter om enskilda personer, som inhämtats i sjukvården, är därför inte realistiskt. Styrelsen utgår därför från att det föreliggande förslaget inte har sådan innebörd.

Däremot kan stadgandet medföra problem när den inhämtade informa-

tionen skall föras vidare inom styrelsen eller till andra tillsynsorgan. Det torde dock vara möjligt att i sådana fall huvudsakligen lämna uppgifterna vidare genom avidentifierade sammanställningar, som torde falla utanför det nu aktuella stadgandet. I de enstaka fall där detta inte är möjligt torde det vara möjligt att inhämta samtycke från den enskilde som berörs.

En förutsättning är dock att tillräcklig avidentifiering skall anses ha skett genom att namn och personnummer utelämnas. I stället för dessa uppgifter behövs då i stället information om arbetsställe, arbetsplats, arbetsuppgift e. d. för att den aktuella arbetsmiljön skall kunna bedömas. Det kan i enstaka fall bli möjligt för den som får del av uppgifterna att genom undersökningar på grundval av dessa ta fram de utelämnade identitetsuppgifterna. Om detta skulle anses innebära att 8 kap. 1 eller 8 § fortfarande är tillämplig på uppgifterna måste detta lösas i den särskilda lag som omnämns i tredje stycket 4.

I arbetarskyddslagen föreskrivs en viss rapporteringsskyldighet till arbetarskyddsstyrelsen för läkare. I promemorian föreslås att regler härom tas in i den särskilda lag som nyss nämnts. Styrelsen har inget att invända häremot. Styrelsen vill dock framhålla att rapporteringsskyldigheten givetvis måste gälla även uppgifter som inhämtats i förtroende. Huvuddelen av de aktuella uppgifterna torde f. n. inhämtas i samband med att arbetstagare söker läkare inom den allmänna sjukvården eller företagshälsovården i anledning av sjukdom eller uppkomna symptom. Den verksamhet som förekommer vid de yrkesmedicinska klinikerna i landet är också av intresse i detta sammanhang. Om rapportskyldigheten begränsas till uppgifter som inte lämnats i förtroende kommer den inte längre att fylla någon funktion.

Svenska läkarförbundet konstaterar att lagförslaget medför att vissa former av sekretess – däribland den som avses gälla inom hälso- och sjukvården – endast kan genombrytas av stadgande i lag. Genom att lagförslaget inskränkts till att gälla allmän verksamhet kommer delar av hälso- och sjukvården, nämligen exempelvis delar av företagshälsovården, privatpraktiserande läkares verksamhet m. m., att falla utanför denna reglering. Utanför allmän verksamhet på hälso- och sjukvårdens område kommer således fortfarande 3 § medicinalpersonallagen (1975:100) att reglera tystnadsplikten. Denna tystnadsplikt kommer fortfarande att kunna genombrytas av bestämmelse av vilken dignitet som helst. Förbundet noterar att man i promemorian (s. 366) funnit detta stötande och föreslår därför att en bestämmelse införs som omöjliggör genombrytande av sjukvårdssekretessen på den enskilda sektorn under andra förutsättningar än som gäller i allmän verksamhet. Därvid är det enligt förbundet angeläget att stadganden som 56 § taxeringslagen, vilket ger bokgranskare tillgång till journalhandlingar i samband med taxeringsrevision, utmönstras ur lagstiftning som bryter sekretessen. Förhoppningsvis är det en sådan ändring i taxeringslagen som åsyftas i promemorian, när man i samband med utkastet till särskild lag (s. 388) framhåller att bestämmelserna i taxeringslagen bör ses över när sekretesslagen införs. Förbundet anser att sådan tolkning av promemorieförfattarnas avsikt är väl förenlig med den åsikt som uttalas i Hermanssons m. fl. kommentar till taxeringslagen, nämligen att förtroenden, som lämnats

advokat, och läkares anteckningar om patienters sjukdomar utgör sådana handlingar som på grund av synnerliga skäl skall undantas från taxeringsrevision.

I anslutning till punkt 5 uttalas i promemorian (s. 367) att det bör övervägas om inte lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall kan ändras så att läkare som patient frivilligt har konsulterat för psykisk sjukdom får utfärda vårdintyg beträffande patienten endast om betydande olägenhet skulle uppstå genom anlitande av annan läkare. Mot denna tanke ställer sig *socialstyrelsen* avvisande. Styrelsen anför:

Visserligen eftersträvas här att tillgodose föregivna krav på objektivitet och angelägenheten av ett bibehållande av ett förtroendefullt förhållande mellan läkare och patient i frivillig vård. Mot denna ambition bör emellertid ställas, att en läkare som ansvarat för en patients behandling i öppen eller sluten vård, är till följd av sin därigenom förvärvade kännedom om patientens sjukdom och vårdbehov, bäst skickad att utfärda vårdintyg rörande patienten. Denna personkännedom bör ta över risken för bristande objektivitet. Rättssäkerhetskravet torde i stället kunna tillgodoses genom föreskrifter i lag om en formellt och reellt kvalificerad fortsatt bedömning på sjukhusnivå av patientens vårdbehov. Bedömningen kan också tänkas ske av särskild myndighet (psykiatrisk nämnd). Jfr förslag till lag om viss psykiatrisk vård, avgivet 1977 av en inom socialstyrelsen tillsatt arbetsgrupp och intaget i serien Socialstyrelsen redovisar (1977:14).

I anslutning härtill bör följande påpekas. Uppgifter av förtroendekaraktär, som införts i journal förd i samband med att patienten t. ex. sökt frivillig psykiatrisk vård, skall enligt förslaget inte få utlämnas i ansökningsärende om intagning enligt LSPV eller under den följande vården. Socialstyrelsen ställer sig avvisande också till detta förslag. På sjukhuset prövande instans måste för att korrekt kunna bedöma vårdbehovet få rätt att i förekommande fall rekvirera journaler avseende aktuella vårdperioder. Denna rätt bör också gälla för den vårdintygsskrivande läkaren, om denne har eller tidigare har haft patienten i frivillig psykiatrisk vård.

JK ifrågasätter om bestämmelsen i punkt 5 rätteligen hör hemma under förtroendesekretessen, eftersom bestämmelsen åtminstone främst tar sikte på uppgifter i ärenden om tvångsintagning o. d.

Socialstyrelsen påpekar beträffande punkt 6 att 14 § SekrL ger möjligheter att i vissa fall utlämna handlingar för forskning eller annat angeläget ärende. Det nuvarande systemet har styrelsen veterligen fungerat bra och inte medfört några olägenheter. Bestämmelserna på detta område bör därför inte utformas så att angelägen forskning hämmas.

2 §

Socialstyrelsen anser att förevarande bestämmelse är ett exempel på en paragraf som är krånglig, svår att förstå och därmed även svår att tillämpa. Utan att närmare gå in i detalj på enskilda punkter anser styrelsen att den bör arbetas om.

Första stycket

Enligt *socialstyrelsens* uppfattning skall uppgifterna i ärende om fastställande av könstillhörighet åtnjuta samma sekretesskydd som tillkommer uppgifterna i 1 § och därmed jämställas med vad som kommer att gälla för uppgifter i ärenden angående t. ex. abort och sterilisering.

Arbetarskyddsstyrelsen anför att den med stöd av kungörelsen (1949:211) om läkarundersökning och läkarbesiktning till förebyggande av vissa yrkessjukdomar och motsvarande regler i arbetsmiljölagen har förordnat om medicinska undersökningar och föreskrivit att läkare skall sända in rapport till styrelsen över undersökningarna. Liknande regler torde komma att utfärdas med stöd av arbetsmiljölagen. Sekretess torde enligt styrelsen ofta inte vara aktuell i sådana ärenden eftersom uppgiften i de flesta fall torde kunna röjas för styrelsen och andra tillsynsmyndigheter utan men för den enskilde. Detta gäller dock inte alltid. Man kan t. ex. tänka sig situationer där undersökningen visar att det finns ett anställningshinder eller ett hinder mot fortsatt arbete i viss miljö för en enskild arbetstagare. Styrelsen anser därför lämpligt att även detta slag av uppgiftsskyldighet tas upp till behandling i den särskilda lag som åsyftas i 1 §.

Andra stycket

Datainspektionen anser att ståndpunkten att beslut om frihetsberövande åtgärder av principiella skäl skall vara offentliga förtjänar instämmande.

Kritik mot denna ståndpunkt uttalas däremot av *socialstyrelsen, karolinska institutet, kommunstyrelsen i Malmö kommun* och *Sveriges läkarförbund.*

Socialstyrelsen finner det betänkligt att förslagets bestämmelser för den psykiatriska vården, omsorgsvården och smittskyddet i de delar som här regleras förs ner på en ännu lägre nivå än vad i övrigt gäller. Detta innebär att t. ex. sekretessen för uppgifter rörande en patient som är omhändertagen enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård (LSPV) blir beroende av om ett beslut avseende honom fattas av utskrivningsnämnd eller av överläkare. Ett överklagande av en överläkares beslut medför också en sänkning av sekretessgraden. Styrelsen anser att ifrågavarande delar i nämnda vårdområden inte skall regleras särskilt utan att i stället uppgifterna därstädes bör ha samma sekretesskydd som skall gälla i sjukvården i övrigt. – I stycket räknas ett antal nämndbeslut upp som bör vara offentliga. Förutom dessa beslut bör enligt socialstyrelsens mening beaktas de tvångsåtgärder, som enligt 13 § LSPV kan vidtas gentemot patient under dennes vistelse på psykiatrisk klinik. Oavsett om dessa åtgärder vidtas av läkare utan besvärsrätt för patienten till en nämnd bör de betraktas som en del av den sjukvårdande verksamheten och följaktligen inte vara offentliga.

Enligt *karolinska institutets* mening är det olyckligt att vård enligt LSPV och

vissa andra lagar skyddas av en lägre sekretessnivå än annan sjukvård. Institutet instämmer inte i den bedömning av rättssäkerhetssynpunkter kontra sekretessintressen som anförs som skäl för förslaget utan hävdar att det inom t. ex. LSPV:s ram finns ytterligare och andra garantier för rättssäkerheten och att denna således kan värnas även med bibehållande av ett fullgott sekretesskydd för den enskilde. Samma kritik riktar institutet mot förslaget om att administrativa beslut som medför frihetsberövande inte har sekretesskydd.

Kommunstyrelsen i Malmö kommun anser att beslut om omhändertagande bör omfattas av sekretess, eftersom vederbörande alltid får erforderligt offentligt biträde, vilket borde kunna tillgodose behovet av insyn.

Enligt *Sveriges läkarförbund* ter det sig omedelbart stötande att vård enligt LSPV m. fl. tvångslagar enligt lagförslaget avses kringgärdad med betydligt mindre sekretess än annan sjukvård. Förbundet finner att detta framstår som en mycket inhuman inställning, där det tydligen totalt förbisetts att det ur patientsynpunkt finns annat än rättssäkerhetsintressen.

Beslut som inte åsyftas i detta stycke följer i fråga om sekretessen huvudregeln i 8 kap. 1 § (promemorian s. 372). Enligt *socialstyrelsen* gäller detta beslut om fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering eller transplantation och beslut som avser någons yrkande om omsorger enligt lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Socialstyrelsen anser att detta bör framgå av lagtexten.

Tredje stycket

Några remissinstanser har invändningar mot att tiden för handlingssekretess föreslås bli 50 år. *Medicinska fakulteten vid Uppsala universitet* och *karolinska institutet* anser att tiden alltjämt bör vara 70 år. *Socialstyrelsen* påpekar att den föreslagna regeln innebär att den som lever mer än 50 år riskerar att få t. ex. sin sjukjournal utlämnad medan han ännu är i livet. Detta är enligt socialstyrelsen otillfredsställande. Så länge vederbörande lever kan han ha ett berättigat intresse av att ett utlämnande inte äger rum. Då det emellertid kan uppstå svårigheter med att utreda om vederbörande lever eller är död, förordar styrelsen att sekretesskyddet utsträcks till 100 år. Emellertid kan ett utlämnande även därefter i vissa fall vara till men för närstående. Skyddet bör därför enligt styrelsen dessutom utsträckas efter tidsgränsen till förmån för dessa, om särskilda skäl föreligger. *Sveriges läkarförbund* anser att den mest anmärkningsvärda konsekvensen av konstruktionen med 50-årig sekretesstid är att journalhandlingar i ärenden enligt LSPV blir offentliga efter denna tid. Detta förhållande är enligt förbundet helt oacceptabelt. Rimligtvis måste krävas att uppgifterna åtnjuter sekretesskydd åtminstone under vederbörandes livstid. Förbundet anser dock att en regel som anger ett bestämt antal år under vilken sekretessen består är att föredra ur tillämp-

ningssynpunkt. Om en tidsgräns skall användas föreslår förbundet att sekretesstiden i dessa fall utsträcks till förslagsvis 100 år.

JK påpekar i redaktionellt hänseende att uttrycket "den gjorda hänvisningen" bör ersättas med förslagsvis "nämnda stycke i 1 §".

3 §

Socialstyrelsen anser att förevarande paragraf har utformats utan större hänsyn till de problem som finns inom sjukvårdsområdet och socialvårdsområdet. Socialstyrelsen kan följaktligen inte tillstyrka densamma. Bestämmelsen bör i stället utformas i enlighet med vad styrelsen anför (se i det följande) och i närmare överensstämmelse med 14 § andra stycket SekrL. Med beaktande av samordningen i lagförslaget mellan handlingssekretess och tystnadsplikt ifrågasätter socialstyrelsen vidare om inte även tystnadsplikten bör regleras i enlighet med vad som föreslås gälla för handlingssekretessen. Med hänsyn till det nära samarbetet mellan sjukvården och socialvården bör stadgandet dessutom enligt styrelsen gälla för båda vårdområdena.

Regeringsrätten konstaterar att den nuvarande sjukvårds- och socialsekretessen för allmänna handlingar enligt 14 § andra stycket gällande sekretesslag kan tillämpas också mot den som handlingen gäller, om det finns grundad anledning att ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas genom handlingens utlämnande. Om det inte gäller vård av läkare, krävs dock att vården eller behandlingen meddelas på anstalt eller inrättning. Tillämpningsområdet för den föreslagna motsvarigheten i 8 kap. 3 § är dels snävare i det att bestämmelsen inte gäller socialvården och vidare endast uppgift om den vård- eller behandlingsbehövandes hälsotillstånd, dels vidsträcktare i så måtto att den nyssnämnda begränsningen till anstaltsvård inte behålles. Förutsättningen för sekretess har skärpts avsevärt genom att det uppställs krav på att det med hänsyn till pågående vård måste anses vara av synnerlig vikt att uppgiften inte utlämnas till den som uppgiften gäller. För nämnda betydliga skärpningar av förutsättningen för tillämpningen åberopas huvudsakligen principskäl. Det anförs att det endast i undantagsfall bör komma i fråga att undanhålla en enskild uppgifter om honom själv med hänvisning till hans eget bästa samt att en tillfrisknad person inte skall kunna vägras tillgång till sin journal med motivering att dess innehåll skulle kunna föranleda att han insjuknade på nytt. Det tillfogas att skadeverkningar i stället bör förebyggas genom att anteckningar i patientjournal utformas med tanke på att patienten kan komma att läsa den. Detta är enligt regeringsrättens mening att ställa problemet på huvudet. Naturligtvis skall journalen innehålla det som behövs för att garantera en god vård och tillfredsställande information för den som övertar vårdansvaret från någon annan. Lagstiftning får inte inbjuda till förande av privata anteckningar vid sidan av journalerna.

Regeringsrätten anser över huvud att förevarande paragraf i förslaget liksom de båda föregående tar alltför liten hänsyn till de problem som verkligheten inom vårdområdena erbjuder. Den psykiatriska vården uppvisar många exempel på att uppgifter om personliga förhållanden – inte bara sådana som kan betecknas som uppgifter om hälsotillstånd – kan behöva hemlighållas för patienten, om denne skall besparas de lidanden som nya sjukdomsskov medför. Inte heller kan inom denna vårdgren hemlighållandet begränsas med hänsyn till betydelsen för pågående vård eller behandling. Med hänsyn till recidivrisken kan det vara nödvändigt att vägra utlämnande av uppgifter även i andra fall, om inte hela ändamålet med tidigare meddelad vård eller behandling skall äventyras. Bestämmelsen bör därför enligt regeringsrätten utformas i närmare överensstämmelse med nuvarande regel. Med hänsyn till det nära sambandet mellan sjukvård och socialvård bör stadgandet gälla för båda vårdområdena.

Liknande synpunkter framförs av *socialstyrelsen, psykiatriska nämnden* och *Sveriges psykologförbund.* Enligt *socialstyrelsens* mening måste principen vara den att den som en uppgift rör skall ha rätt att få tal del av densamma när han önskar detta. Endast i rena undantagsfall bör komma i fråga att en myndighet under hänvisning till den enskildes bästa vägrar honom att ta del av uppgifter om honom själv. Vad nu sagts bör också gälla patienters rätt att ta del av uppgifter rörande dem. Socialstyrelsen fortsätter:

Som motiv för den nu föreslagna bestämmelsen anförs (promemorian s. 391) att den förtroendefulla samverkan mellan medicinalpersonal och patient som bör prägla allt vård- och behandlingsarbete knappast kan främjas av en ordning som innebär att det i inte helt obetydlig omfattning är möjligt att vägra patienten att ta del av sin egen behandlingsjournal. Skadeverkningar bör i stället i största möjliga utsträckning förebyggas genom att den som gör anteckningar i journalen utformar dessa med beaktande av att patienten kan komma att läsa dem. Dessutom bör gälla att det skall vara fråga om pågående vård eller behandling.

Socialstyrelsen måste göra invändningar mot vad som sägs om anteckningar i journalen. Självfallet bör det eftersträvas att journaler inte utformas på ett sådant sätt att dess innehåll kan anses kränkande för patienten. Försiktighet bör iakttagas vid ordval och uttalanden om patienten, som kan uppfattas såsom uttryck för nedsättande moraliska eller sociala värderingar, bör i möjligaste mån undvikas. Även med iakttagande av dessa regler är det dock ofrånkomligt att journaler ibland måste innehålla uppgifter som kan uppfattas som nedsättande för patienten. Den principen måste nämligen nödvändigt gälla att journal skall innehålla alla de uppgifter som behövs för att patienten skall kunna garanteras en adekvat vård. Häri ligger ett krav på att journalen skall erbjuda en tillfredsställande information för den som i ett senare skede kan komma att överta vårdansvaret för patienten. Denna princip måste upprätthållas utan hänsyn till att patienten kan förväntas läsa sin journal. En journalföring som innebär att i journalen inte intas sådana uppgifter som kan vara "obehagliga" för patienten kan lätt leda till ett system med dubbla journaler, varav den ena innehåller de medicinskt relevanta uppgifterna, som inte skall komma till patientens kännedom. En sådan

utveckling kan uppenbarligen inte accepteras och skulle säkerligen innebära att allmänhetens förtroende för sjukvården rubbades.

Vidare har sekretessen begränsats till sådana uppgifter som enbart hänför sig till vederbörandes hälsotillstånd. För socialstyrelsens del framstår begreppet hälsotillstånd som oklart vad gäller dess omfattning och det har inte heller närmare definierats i promemorian. Härutöver förekommer i journaler åtskilliga andra uppgifter om behandlingsåtgärder och andra förhållanden såsom personliga relationer mellan patienten och hans nära anhöriga eller andra personer. I vissa fall är det ofrånkomligt att man måste hemlighålla även uppgifter från dessa för patienten. Begreppet hälsotillstånd framstår därför för styrelsen såsom alltför snävt till sin omfattning.

Regeln att sekretessen i princip inte gäller mot patienten själv eller mot den, som har fått patientens löfte att ta del av handlingen, är viktig, men den kan enligt *Svenska läkaresällskapet* inte vara undantagslös. Det framstår som tveksamt, om förslaget i 3 § innebär någon förbättring i förhållande till nu gällande stadgande. Om den föreslagna konstruktionen skall användas, bör enligt sällskapet i varje fall ordet "synnerligen" bytas ut mot det mindre starka "särskilda". Viktigt är nämligen att informationen alltid lämnas på ett för patienten väl avpassat sätt. Mången gång kan detta ske genom att handlingen väl ej lämnas ut till patienten utan gås igenom av denne och läkaren tillsammans. Hänsyn bör vid avvägningen mellan skilda intressen tas även till vikten av att uppgiftslämnare skyddas för angrepp från patient eller dennes anhöriga. Med hänsyn till de tolkningssvårigheter, som måste uppstå, bör förslagets stadgande om "pågående vård" utgå. På något sätt borde också framgå, att patients samtycke endast kan avse den föreliggande situationen och inte får tillmätas generell verkan för framtiden.

I likhet med Läkaresällskapet anser *Svenska läkarförbundet* att ordet pågående bör utgå ur paragrafen. Förbundet konstaterar att det inte är så alldeles lätt att avgöra vad som skall räknas till pågående behandling. Skall varje vårdtillfälle ses isolerat? Pågår behandlingen, om patienten satts på efterkontroll? Pågår behandlingen, om läkaren med säkerhet kan förutsäga att patienten återkommer? Förbundet invänder att den i promemorian (s. 393) meddelade uppfattningen, att avslutad behandling är synonymt med att patienten definitivt tillfrisknat, tyvärr inte överensstämmer med verkligheten. Eftersom här är fråga om en medicinsk bedömning av ett fåtal situationer där vårdresultatet skulle påverkas negativt, bör enligt förbundets mening även tidpunkten då patienten kan anses mogen att motta information utan skaderisk beaktas vid den totala medicinska bedömningen. *Socialstyrelsen* påpekar att psykiatriska journaler i likhet med andra slags journaler tenderar att bli mindre omfattande än tidigare med sparsamma uppgifter om personliga förhållanden. Likväl innehåller de ibland sådana uppgifter att ändamålet med vården skulle motverkas, om journalen lämnades ut till patienten. Möjlighet bör liksom f. n. finnas att under angivna omständigheter vägra patienten att ta del av sin sjukjournal. Härvidlag skall hemlighållandet enligt socialstyrelsens mening inte vara begränsat till pågående vård eller

behandling. Ett undanhållande av journalen för patienten bör kunna förekomma inte bara då det finns grundad anledning antaga att, om så inte skedde, patientens hälsa skulle försämras eller hans tillfrisknande skulle förhindras eller fördröjas, utan även – om han efter det att han blivit botad eller förbättrad – skulle insjukna på nytt. Denna uppfattning delas av *JO, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, kommunstyrelsen i Göteborgs kommun* och *karolinska institutet.*

Riksarkivet konstaterar att paragrafen även gäller sjukjournaler som kan förvaras på arkivinstitution. Den utformning paragrafen har fått, att journal inte lämnas till patienten under pågående vård, om det är av synnerlig vikt med hänsyn till vården, undanröjer enligt riksarkivet en svårighet som vidlådde motsvarande paragraf i LAH. Under pågående vård bör det i alla lägen finnas en medicinsk expertis som kan avgöra om journalen skall utlämnas eller inte.

Socialstyrelsen tar i sammanhanget upp frågan vilka handlingar sekretessen skall omfatta. Styrelsen anser att skyddet inte bara skall vara inskränkt till handling rörande vård i anstalt utan även handling rörande någons intagning i anstalt. Därutöver skall skyddet inte enbart gälla handlingar rörande läkarvård utan samtliga handlingar, dvs. inte bara handling som upprättats av läkare utan även av kurator, psykolog m. fl. Inom sjukvården förs i betydande omfattning journaler också av kuratorer och psykologer. Socialstyrelsen anser för sin del vidare att man i förevarande avseende inte kan göra en bestämd skillnad mellan personer, som frivilligt intagits på anstalt, och dem som intagits där oberoende av eget samtycke. Även beträffande frivilligt intagna kan hänsyn behöva tas till en potentiell farlighet och till att ett utlämnande av journal kan motverka ändamålet med vården. Dessutom anser styrelsen, framför allt med hänsyn till vårdpersonalens personliga säkerhet, att tredje man måste skyddas även i de fall det rör sig om frivilligt intagna. Styrelsen anser följaktligen att ett utlämnande av en handling skall kunna förvägras den enskilde, om det skulle motverka ändamålet med vården eller sätta någons personliga säkerhet i fara och att det skall kunna förvägras denne vare sig han är tvångsintagen eller frivilligt intagen.

Med anledning av motivuttalandet (promemorian s. 392) om att begränsningen i en patients rätt att få tillgång till uppgifter inte skall medföra någon begränsning i hans rätt att medge utlämnande till annan anmärker *regeringsrätten, Svea hovrätt* och *socialstyrelsen* att sådant utlämnande måste kunna göras beroende av förbehåll om att uppgiften inte får röjas för den som avses därmed. I annat fall kan 3 § lätt kringgås.

Svea hovrätt ifrågasätter grundlagsenligheten i bestämmelsen. Enligt hovrättens mening är det nämligen tveksamt, om den föreslagna sekretessen har stöd i någon av de sekretessgrunder som upptagits i 2 kap. 2 § TF.

I redaktionellt hänseende anförs i *Domareförbundets PM* att meningsbyggnaden i paragrafen gör lagtexten onödigt svår. *Svea hovrätt* anser att utformningen av paragrafen skulle förenklas, om det klart utsades att föreskriften avser begränsning i rätten att ta del av allmän handling och inte hänvisades till 1 kap. 2 § 1.

4 §

Första stycket

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att även uppgifter rörande den enskildes ekonomiska situation bör hänföras till personliga förhållanden. Ofta är nämligen den enskildes övriga personliga förhållanden – karaktär, sinnesbeskaffenhet, familjeförhållanden, allmänna hälsotillstånd och arbetsförmåga – så intimt förknippade med den enskildes ekonomiska förhållanden att det kan vara svårt att hålla dem isär. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förklarar sig inte ha någon erinran mot att även beslut om ekonomisk hjälp omfattas av sekretess eftersom de ekonomiska förhållandena ofta har ett direkt samband med de personliga förhållandena.

Enligt *Kommunförbundet* ges i promemorian begreppet socialvård en vid betydelse, om man jämför med gällande rätt. Bl. a. anges verksamhet enligt lagen (1976:381) om barnomsorg utgöra socialvård. Härigenom skulle sekretesskyddet komma att omspänna barnomsorgsverksamheten i dess helhet. För närvarande tillämpas inte gällande sekretesslag så, att handling inom barnomsorgsverksamheten normalt sekretesskyddas. I praktiken torde sådan handling åtnjuta sekretesskydd endast i sådana fall där förtur inom barnomsorgen prövas utifrån särskilda skäl. Ärendet betraktas då som ett barnavårdsärende och åtnjuter som sådant sekretesskydd. Enligt socialutredningens uppfattning bör även framdeles en sådan ordning gälla i sekretesshänseende. Förbundet delar härvidlag socialutredningens uppfattning. Ärenden som faller inom ramen för socialnämndens allmänna serviceverksamhet, såsom barnomsorgen bör inte i sekretesshänseende jämställas med ärenden av vård- och behandlingskaraktär. – När det gäller förturer i barnomsorg bör man enligt förbundet skilja på förturer, som grundar sig på 6 § barnomsorgslagen och som avser barn med särskilda behov. Här föreligger en absolut förtur, där just de personliga förhållandena kan vara av så känslig natur, att behov föreligger av sekretesskydd. Annorlunda förhåller det sig med förturer av generell art, t. ex. för ensamstående föräldrar eller för låginkomsttagare eller för vissa yrkeskategorier. Sådana förturer grundas inte direkt på barnomsorgslagen och handlar inte primärt om det enskilda barnets speciella behov. I dessa avseenden finns behov av insyn från allmänhetens sida. Liknande problem kan också uppkomma vid fördelning av pensionärslägenheter eller motsvarande inom äldreomsorgen. Förbundet anser att sekretessen på dessa områden inte bör gå längre än vad som kan krävas utifrån den enskildes behov. Sekretessen

i ärenden rörande barnomsorgslagen bör därför begränsas till att avse de förturssituationer, som reglerats i 6 § barnomsorgslagen (barn med särskilda behov). En liknande gränsdragning bör eftersträvas inom äldreomsorgen.

Socialstyrelsen, som enligt vad som sagts i det föregående i princip förordar socialutredningens förslag, delar också socialutredningens uppfattning vad gäller de föreslagna undantagen från socialsekretessen. I fråga om undantaget som avser polisanmälan om misstänkt förestående eller begånget brott anser styrelsen att detta undantag endast bör omfatta sådant brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Därutöver bör även uppgift få utlämnas till myndighet, om det är uppenbart att detta kan ske utan men för den uppgiften rör eller hans närstående. I sammanhanget påpekar socialstyrelsen även att flera av de av socialutredningen nämnda fallen inte kräver särskild reglering utan täcks av de allmänna föreskrifterna i 1 och 2 kap. promemorieförslaget. Sålunda följer av 1 kap. 2 § bl. a. att det inte utgör något sekretessbrott att kommunicera uppgifter inom en myndighet, i den mån det behövs för handläggningen av ett socialtjänstärende. Av 2 kap. följer att uppgifter utan hinder av sekretessen kan lämnas till besvärsmyndigheter och tillsynsorgan samt att uppgifter kan lämnas ut efter samtycke från den berörde.

JK tar upp ett uttalande i promemorian angående vissa undantag från huvudregeln om sekretess. Där sägs (s. 405) att sådant utlämnande till myndighet som inte med säkerhet är riskfritt bör kräva stöd i lag. Krav på lagform skulle dock inte utesluta att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer "preciserar en lagregel genom verkställighetsföreskrifter". Tankegången här är enligt JK inte tillräckligt utvecklad för att man fullt skall förstå vad som menas. JK vill därför endast understryka att föreskrifter om en lagregels närmare materiella innehåll eller tillämpningsområde inte kan betraktas som verkställighetsföreskrifter.

I sitt förslag till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig tar socialutredningen in en bestämmelse av samma innehåll som i 41 § barnavårdslagen. Enligt *socialstyrelsen* bör då i sekretesslagen lämpligen tas in en bestämmelse om att handling som innehåller uppgift om ett barns vistelseort inte får lämnas ut till barnets föräldrar, om socialnämnden beslutat att hemlighålla barnets vistelseort för föräldrarna. Jfr *regeringsrättens* yttrande under 8 kap. 5 §.

Socialstyrelsen påpekar att det hos styrelsen förs flera register än de som nämnts under 8 kap. 1 §. Där förs även dels det s. k. flyktingregistret, vilket får anses såsom en handling i ärende rörande socialhjälp, dels ett register över zigenare, vilket innehåller uppgifter av social natur. Styrelsen påpekar att sistnämnda registers karaktär har varit uppe till prövning, varvid regeringsrätten i likhet med styrelsen funnit att registret får anses såsom en handling i ärende rörande socialhjälp och omgärdat av sekretesskydd enligt 14 § SekrL. Det är enligt styrelsen av största vikt för att kunna anordna och

bibehålla dessa register att de är sekretesskyddade i samma utsträckning som gäller övriga uppgifter inom socialvården. Detta spörsmål synes inte behandlat i promemorian. För att undanröja all tveksamhet om hur det förhåller sig med sekretesskyddet för dessa register med tillhörande handlingar bör en särskild bestämmelse härom införas i lagtexten.

JK påpekar att beslut av barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd är i dag hemliga. Enligt OSK:s förslag skulle beslut i ärende om hjälpåtgärder, övervakning eller andra förebyggande åtgärder inom barnavården och nykterhetsvården alltjämt vara hemliga. Av promemorieförslaget synes framgå att offentlighet skall föreligga i fråga om beslut inom barnavården. Någon motivering lämnas inte. Beslut av nykterhetsnämnd berörs över huvud taget inte. JK kan inte finna något skäl till ändring i vad som i dag gäller om förevarande beslut. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör också, i enlighet med vad som gäller i dag, kommunala beslut om tvångsomhändertaganden åtnjuta sekretess i avvaktan på länsrättens prövning. Ett sådant beslut behöver inte nödvändigtvis medföra ett tvångsingripande. Det kan förfalla inte endast av det skälet att nämnden underlåter att underställa länsrätten beslutet utan även av andra skäl, t. ex. att den enskilde ändrar sig så att vården kan komma till stånd i frivilliga former. Undantaget i första stycket för beslut om någons omhändertagande bör därför utgå. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ifrågasätter också om inte gällande ordning bör få bestå. Länsstyrelsen anser dock att sekretess inte skall få avse själva "slutet".

Andra stycket

Socialstyrelsen konstaterar att till socialvård räknas verksamhet som handhas av socialnämnd. Styrelsen utgår från att bestämmelserna t. ex. även omfattar all vård som rör personer med olika slag av handikapp. Som exempel nämner styrelsen frågor om hjälpmedelsförsörjning och tillhandahållande av handikappanpassade bostäder. Styrelsen påpekar också att bl. a. lagen om barnomsorg skall upphävas, om socialtjänstlagen träder i kraft.

Tredje stycket

Länsstyrelsen i Stockholms län förklarar att den inte har någon erinran mot regleringen av sekretessen vid förvaltningsdomstol i mål om omhändertagande för vård. *Socialstyrelsen* anser däremot att sekretesskyddet i dessa fall bör vara detsamma hos förvaltningsdomstolarna som hos socialnämnden.

JK pekar i detta sammanhang på ett uttalande i promemorian (s. 404) av innebörd att det är en fördel att, genom den föreslagna regeln, möjlighet bereds till viss insyn i material, som härrör från socialnämnd men som hos denna är underkastad den strängare sekretessen. Detta är enligt JK:s mening ett typexempel på hur enligt förslaget en för en enskild känslig uppgift kan för

en utomstående vara mer svårtillgänglig – kanske oåtkomlig – hos en myndighet men mera lättillgänglig hos en annan. JK anser detta vara en betänklig brist, såväl i nu gällande lagstiftning som i förslaget. Att betrakta den nämnda åtskillnaden olika myndigheter emellan som en fördel finner JK än mer svårbegripligt, särskilt från den genom sekretessen skyddade personens synpunkt.

JO påpekar att socialutredningens förslag innebär att enskild skall kunna anföra besvär hos förvaltningsdomstol angående rätten till bistånd och ifrågasätter om inte bestämmelser bör ges om sekretesskydd vid förvaltningsdomstol också i mål om rätt till bistånd.

Fjärde stycket

I *Domareförbundets PM* ifrågasätts om inte den föreslagna regleringen kan medföra svårigheter för personundersökare när det gäller att få uppgifter från socialvården (se sammanställningen under 2 kap. 7 §). I förbundets promemoria konstateras att förslaget till ändring av 38 kap. 8 § RB ger domstol vissa möjligheter att skaffa in allmän handling, som kan antas äga betydelse som bevis. Något utrymme för domstol att för t. ex. komplettering av personundersökning skaffa in muntlig upplysning om förhållanden, som kanske är menliga för en tilltalad och därför sekretessbelagda, ges emellertid inte här. Det kan därför ifrågasättas om inte i lagen om personundersökning i brottmål, vari nu anges att barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd på begäran av bl. a. domstol och personundersökare skall meddela upplysningar beträffande misstänkt, bör intas föreskrift som uttryckligen medger rätt att införskaffa erforderliga uppgifter, även såvitt dessa är sekreta.

5 §

Sekretessen hos kommunal familjerådgivning föreslås bli total beträffande uppgifter som lämnats i förtroende. Varken skaderekvisit eller tidsgräns för sekretessen föreslås. Inte heller skall specialregler i annan författning, inte ens i lag kunna bryta sekretessen. Även regeringens dispensmöjlighet föreslås utesluten. *Kammarrätten i Göteborg* förklarar sig dela uppfattningen att en mycket stark sekretess måste råda inom familjerådgivningen, men frågar sig om promemorieförslaget inte gått alltför långt. Någon möjlighet att exempelvis lämna uppgifter för forskningsändamål torde inte finnas, vilket är möjligt inom läkarsekretessens område. Någon anledning att ha strängare sekretess inom den kommunala familjerådgivningen än för uppgifter som har lämnats i förtroende till läkare torde inte finnas. Särskilt uteslutandet av regeringens dispensmöjlighet ifrågasätts starkt av kammarrätten.

JO erinrar om bestämmelsen i 93 § barnavårdslagen, som stadgar bl. a. att myndigheter vilkas verksamhet berör barnavården samt befattningshavare

hos sådana myndigheter ofördröjligen skall till barnavårdsnämnden anmäla sådant som de i sin verksamhet erhållit kännedom om av beskaffenhet att föranleda nämndens ingripande. Någon begränsning i anmälningsskyldigheten finns inte för kommunala familjerådgivare. JO vill för sin del inte tillstyrka någon begränsning av denna anmälningsplikt, som är stadgad till skydd för minderåriga. När en familjerådgivare får sådana uppgifter i ett rådgivningsärende att han finner grundad anledning anta att något barn i den berörda familjen är utsatt för misshandel eller svår vanvård, torde förhållandena mera sällan vara sådana att BrB:s bestämmelser om ansvar för underlåtenhet att anmäla eller avslöja brott skulle kunna bli tillämpliga. I de flesta fall föreligger endast anmälningsplikt enligt barnavårdslagen. Även om JO har förståelse för att största möjliga sekretess bör gälla kring familjerådgivningsverksamheten, föreslår han att undantag görs för sådan anmälningsplikt som avses i 93 § barnavårdslagen.

TCO anser det angeläget att framhålla som ett ändringskrav att förtroendesekretessen inom socialvården enligt förevarande paragraf utvidgas till att omfatta uppgifter som enskild i förtroende har lämnat till funktionär inom socialvården vid frivillig rådgivning, hjälp eller vård. Behovet av detta starkare sekretesskydd framstår klart bl. a. med hänsyn till att den kommunala familjerådgivningen mycket ofta kommer att personellt och organisatoriskt bli samordnad med den angivna socialtjänsten. Tystnadsplikten bör då också vara densamma för båda arterna av social service som ges efter klienternas egna, frivilliga kontakter. Möjlighet till hävande av sekretess bör emellertid enligt TCO finnas i de fall då den som uppgifterna berör lämnar sitt medgivande härtill.

Socialstyrelsen påpekar att socialutredningen föreslår att familjerådgivningen skall ingå som ett led i socialtjänsten. Om förslaget genomförs, bör detsamma enligt socialstyrelsens mening åtnjuta samma sekretesskydd som i övrigt skall gälla inom socialvården och införlivas i 4 §.

6 §

Den föreslagna bestämmelsen tillstyrks såvitt avser sekretesskyddets omfattning, av *riksåklagaren, datainspektionen* och *Landstingsförbundet.* Övriga remissinstanser som yttrar sig särskilt om bestämmelsen är kritiska mot dess utformning, främst mot den starka begränsningen av möjligheterna till hemlighållande av uppgift om vem som gjort anmälan. Sålunda anser *regeringsrätten* att även sådant men för anmälaren eller uppgiftslämnaren som telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare natur måste kunna utgöra anledning till hemlighållande, om man vill undvika en betydande försvagning av allmänhetens intresse för medverkan till att bringa exempelvis barnmisshandel eller narkotikamiss-

bruk till sociala myndigheters kännedom. Bestämmelsen bör enligt regeringsrätten utformas på sätt socialutredningen föreslagit, varvid även bör beaktas vad denna utredning anfört om behovet att hemlighålla uppgift om barns vistelseort i fall då beslut fattats med stöd av 41 § andra stycket barnavårdslagen eller motsvarande stadgande i ny lagstiftning om att uppgift om vistelseorten inte skall utlämnas till föräldrarna.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län vidhåller sin tidigare framförda uppfattning om behovet av förstärkt sekretesskydd för anmälare avseende barn som far illa och förordar ett absolut anonymitetsskydd. I vart fall anser länsstyrelsen att lägre skadenivå än "våld eller annat allvarligt men" måste bestämmas. Barns rättssäkerhetsskydd kräver att även repressalier av lägre dignitet än de förslaget anger bör ge anledning till skydd för anmälare. Väntade telefonförföljelser i olika grader och andra former av trakasserier är t. ex. tillräckliga för att avhålla människor från att göra dessa från samhällets synpunkt så ytterligt angelägna anmälningar. Länsstyrelsen hänvisar i övrigt till sitt yttrande över LOFT och LAH.

Liknande synpunkter framförs av *JO*, som anser att nuvarande regler (jfr JO 1962 s. 270) om skydd för anmälare i barnavårds- och nykterhetsvårdsärenden överförs till den nya lagen. Också *länsstyrelsen i Östergötlands län, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, kommunstyrelserna i Göteborgs* och *Eksjö kommuner, stadsjuristen i Norrköpings kommun* samt *socialvårdskonsulenterna i Östergötlands län* förordar ett starkare sekretesskydd. Fakulteten föreslår att bestämmelsen förses med tillägget "eller eljest kunna medföra avsevärt men för denne", medan kommunstyrelsen i Göteborgs kommun anser att begreppet "fara för någons personliga säkerhet" kan bytas ut mot t. ex. "risk för skada eller men". Kommunstyrelsen i Norrköpings kommun tillfogar att antalet kända fall av svår barnmisshandel är skrämmande högt och att det är uppenbart att det verkliga antalet fall är betydligt högre. Barnen måste därför få ett utökat skydd av samhället. Ett led häri bör vara att reglera sekretessen så att namnet på den som anmält eller avgett annan utsaga om barnmisshandel inte får lämnas ut. Socialkonsulenterna uppger att många människor numera i stor utsträckning vänder sig till Rädda Barnen och BRIS (Barnens rätt i samhället) med anmälningar om barnmisshandel eller anmälningar om att barn far illa. Att frivilliga organisationer fått överta de sociala myndigheternas funktion i dessa avseenden måste enligt konsulenterna tolkas så, att det är lättare för människor att behålla sin anonymitet om man vänder sig dit än om man vänder sig till socialvården. De ser därför denna utveckling som ett uttryck för behovet av förstärkt anonymitetsskydd när det gäller anmälningar om att barn far illa eller misshandlas. Också kommunstyrelsen i Eksjö kommun anser att det finns skäl att anta att antalet befogade anmälningar kommer att öka, om anmälarens anonymitetsskydd blir starkare.

Ett starkare sekretesskydd för anmälaren förordas också av *socialstyrelsen* som föreslår att paragrafen får följande lydelse:

Sekretess gäller inom sjukvården och socialvården för uppgift om vem som har gjort anmälan eller avgett annan utsaga om någons personliga förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle innebära fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men.

Karolinska institutet instämmer i principen att särskilda krav bör ställas för sekretesskydd av uppgifter från anmälare eller uppgiftslämnare i den vårdbehövandes omgivning. Samtidigt erinrar institutet om att sjukvården ofta är i behov av upplysningar från patientens omgivning och att möjligheten att erhålla dem ibland är beroende av att uppgiftslämnaren får garantier för att de icke sprids vidare. Institutet anser att denna problematik endast ofullständigt berörts i utredningen.

Rikspolisstyrelsen påpekar att polisingripanden grundade på lagen om nykterhetsvård eller lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall ofta initieras av uppgifter från utomstående, exempelvis genom anmälan från anhöriga eller andra släktingar eller grannar till den som blir omhändertagen. Dessa personer önskar ofta vara anonyma och bör enligt styrelsen därför rimligen ha samma sekretesskydd när de lämnar uppgifter till polisen som när de lämnar samma uppgifter till en läkare eller en socialvårdstjänsteman eller som när de gör polisanmälan om brott. Varken 8 kap. 6 § eller 10 kap. 19 § är tillämpliga lagrum i föreslagen utformning. Samma påpekande görs av *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt*, som föreslår att 8 kap. kompletteras med en bestämmelse som omfattar de åsyftade fallen, och *Föreningen Sveriges polischefer* (se under 10 kap. 19 §).

Enligt promemorian (s. 414) innebär regeln i 2 kap. 12 § att sekretessen enligt 8 kap. 6 § försvagas i förhållande till den som avses med anmälan, om uppgifter av där avsett slag skulle förekomma i mål eller ärende där denne är part. Regeringsrätten påpekar emellertid att 2 kap. 12 § i stort sett motsvarar 39 § andra stycket i nuvarande sekretesslag. Av förarbetena till detta lagrum framgår att hänsyn till anmälaren kan medföra att det befinnes vara av synnerlig vikt att anmälan hemlighålles för den som avses med denna. Någon annan innebörd bör enligt regeringsrätten inte tilläggas uttrycket "synnerlig vikt" i 2 kap. 12 § förslaget. Hemlighållande av uppgift om anmälare bör alltså inte försvåras av sistnämnda stadgande. – Regeringsrätten anser slutligen att det i förhållande till 2 kap. 10 § bör klargöras att sekretessen enligt 8 kap. 6 § gäller till skydd för anmälaren och inte den som anmälan avser.

7 §

I fråga om paragrafens tillämpningsområde påpekar *JO* att sekretessen lämpligen bör gälla såväl försäkringsöverdomstolen som försäkringsrätterna. I stället för "försäkringsdomstolen" bör därför användas ett mera

generellt uttryck som t. ex. "försäkringsdomstol".

Riksförsäkringsverket behandlar utförligt frågan vad som skall inrymmas i begreppet personliga förhållanden. Verkets mer principiella synpunkter finns redovisade under avsnitt 4.3. Som typiska exempel på problematiken inom förevarande lagstiftningsområde nämner riksförsäkringsverket följande. Då nu gällande regler i 14 § sekretesslagen om handlingssekretess inom försäkringskassornas verksamhetsområde tillkom (prop. 1973:188) uttalade föredragande departementschefen bl. a. att uppgifter om sjukperioder var att anse som uppgifter om personliga förhållanden. Den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst angavs däremot gälla ett ekonomiskt och inte ett personligt förhållande, dvs. ett förhållande som inte skyddades av sekretessregeln. Uppenbarligen avser en uppgift om storleken av den sjukpenning som har utbetalats till den försäkrade ett "ekonomiskt" förhållande som av samma skäl är oskyddat. En bekräftelse på denna slutsats återfinns i bl. a. SOU 1975:22 (s. 269). Dessa av departementschefen gjorda bedömningar visar enligt verket klart vilka svårigheter de tillämpande myndigheterna har att brottas med vid bedömningen av om en uppgift utgör personliga förhållanden eller inte. Intet talar egentligen vare sig språkligt eller annars mot att frågan om storleken av individens sjukpenning liksom uppgiften om vad han har uppburit från försäkringen skulle avse ett personligt förhållande. I vart fall ligger det närmast till hands att både den försäkrade och försäkringskassan/riksförsäkringsverket gör en bedömning i den riktningen. Att myndigheterna vid tillämpningen av sekretesslagen ändå ställer dessa uppgifter utanför kretsen av personliga förhållanden torde uteslutande bero på att statsmakterna genom propositionens uttalande i ämnet har fastslagit den motsatta synen.

Ett annat exempel som nämns av riksförsäkringsverket rör adressuppgifter. Ända intill de senaste åren har i olika sammanhang uttalats att adressuppgifter alltid får anses vara offentliga. Verket har för sin del sedan länge ansett att sådana uppgifter i och för sig kan återspegla djupt personliga förhållanden. Ett genomslag av denna tankegång har för några år sedan skett genom att regeringsrätten i några fall har förklarat att de i fallen aktuella adressuppgifterna kan sekretessbeläggas. I de ifrågavarande målen hade vederbörande på särskilda skäl begärt att uppgifterna inte skulle utlämnas. Det remitterade förslaget har tagit fasta på dessa regeringsrättsavgöranden (se 8:15). Riksförsäkringsverket frågar sig inför dessa avgöranden om regeringsrätten har funnit att adressuppgifter i princip hör till området "personliga förhållanden" eller om regeringsrätten endast har velat se uppgifterna som "personliga" in casu. Här föreligger enligt verket ytterligare ett exempel på nödvändigheten av att statsmakterna gör ett uttalande till vägledning för rättstillämpningen. Myndigheternas hantering av adressuppgifterna (och

motsvarande uppgifter som leder till att en individ kan spåras – exempelvis anteckningar om telefonnummer, arbetsgivare och dennes adress) blir nämligen enligt gällande rättsregler olika beroende av om uppgiften klassas som personlig eller inte.

Riksförsäkringsverket uppehåller sig ytterligare vid hanteringen av krav på utlämnande av adressuppgifter och motsvarande. Denna hantering utgör enligt verket en omfattande och betungande uppgift för bl. a. försäkringskassorna. Olika praktiska problem, från vilka man inte gärna kan bortse inför uppgiften att stifta en ny sekretesslag, anmäler sig här. I de av regeringsrätten bedömda fallen hade vederbörande tagit kontakt med folkbokföringsmyndigheten och begärt att adressuppgiften inte skulle lämnas ut. Verket konstaterar att man inte torde kunna bifalla en begäran om "sekretsskydd". Vad som sker torde snarare vara att framställningen ger myndigheten ett incitament till att i varje framdeles uppkommande fall av begäran om utlämnande särskilt utreda och överväga frågan huruvida denna skall bifallas eller inte. Men även om någon framställning från berörda personer inte föreligger torde samma skäl till utredning och eventuellt avslag på utlämnande-framställning kunna göras gällande för den händelse myndigheten (eller någon dess tjänsteman i ansvarig ställning) har anledning att anta att skäl föreligger att vägra utlämnande. Man kan ju väl tänka sig, framhåller verket, att personalen på lokalkontoret i ett mindre samhälle har sådan kännedom om individens problem att det finns anledning för försäkringskassan att granska utlämnandefrågan lika allvarligt som om hemlighållande begärts.

I sitt yttrande framlägger riksförsäkringsverket förslag till hur hanteringen av adressuppgifter och motsvarande uppgifter kan lösas för försäkringskassornas del. Dessa förfogar över – utöver de adressuppgifter som erhålls från folkbokföringsmyndigheterna – dels adressuppgifter som kan vara aktuellare än folkbokföringens, dels över andra uppgifter som på samma sätt som bostadsadresser kan ge möjligheter att uppsöka den försäkrade. Mest rationellt vore enligt verket att i lagen direkt föreskriva att sådana uppgifter inte får lämnas ut av kassorna. Dessa skulle då i stället kunna hänvisa sökandena till folkbokföringsmyndigheterna som i så fall skulle etableras som det registerförande offentliga organ hos vilken sådana förfrågningar skall koncentreras. Härigenom skulle man vinna att en enda myndighet förfogade över uppgifter huruvida någon önskar hemlighålla sin adress och kan handla därefter. Annars borde det etableras en rutin där folkbokföringsmyndigheterna informerade försäkringskassor och andra myndigheter, som erhåller adressuppgifter från dem, om eventuellt inkomna önskemål om hemlighållande och om bakgrunden i de aktuella fallen. Omvänt skulle man behöva lägga upp en ordning där varje myndighet med adressuppgifter informerade folkbokföringsmyndigheten om något liknande önskemål hade anmälts hos den förstnämnda myndigheten.

I anslutning till frågan om hemlighållande av adressuppgifter noterar riksskatteverket slutligen att en viss skillnad i förutsättningarna för hemlighållande synes kunna utläsas i de föreslagna lagrummen 8 kap. 7 och 15 §§.

Riksförsäkringsverket tar i sitt yttrande också upp regeln om b e s l u t s o f f e n t l i g h e t i paragrafens andra stycke. Verket framhåller att det hyser förståelse för de resonemang som har legat bakom förslaget i denna del. Ändå är det enligt verkets mening oacceptabelt att utforma regeln på sätt som har skett. Regeln borde avse utlämnande från vederbörande överinstans av dess beslut. Så som den nu är skriven medför den att försäkringskassorna måste skilja mellan å ena sidan de försäkringsfall som har stannat hos kassan (eller där, vid överklagande, kassans beslut har stått sig) och å andra sidan de fall, där överinstanserna står för det slutliga beslutet. I en serie anteckningar om, exempelvis, en försäkrads sjukskrivningar måste alltså en särmarkering göras, som anger att beslutet har fattats av överinstans. Kassan blir då skyldig – i motsats till vad som gäller enligt huvudregeln – att lämna ut uppgifter om just dessa sjukperioder medan anteckningarna om övriga sjukperioder skall vara hemliga. Genom sjukförsäkringens inbyggnad i riksförsäkringsverkets ADB-system kommer i realiteten de flesta uttag av uppgifter att ske via terminalanordningarna mellan kassorna och verket. I den för sjukförsäkringen upplagda databasen skulle förslaget kräva speciella noteringar för skilda sjukperioder om vilken instans som stått för försäkringsbeslutet, något som man måste undvika att belasta databasen med. Man synes i betänkandet inte ha observerat den praktiska problematiken kring förslaget i paragrafens andra stycke. Enligt riksförsäkringsverket bör den konstruktionen väljas att avgörande är inte vem som har fattat beslutet utan till vilken myndighet krav på utlämnande ställs. Oavsett vilket organ som står för beslutet bör i första hand samtliga beslut som finns tillgängliga för försäkringskassan vara sekretessbelagda. Motsvarande problem gäller för övrigt även riksförsäkringsverket genom att även verket har tillgång till samma databas som kassorna. Möjligen skulle man kunna fullfölja själva den huvudsakliga tankegången i förslaget genom att begränsa offentligheten vid förfrågan hos verket till att avse utgången i ett särskilt försäkringsärende, som har avgjorts av verket (eller försäkringsdomstolen). Skulle försäkringsrätterna komma att förses med egna terminalkopplingar till verkets ADB-anläggning bör motsvarande gälla för dem.

Paragrafens andra stycke innehåller också det undantaget från sekretess att uppgift får utlämnas till enskild enligt vad som föreskrives i l a g s t i f t n i n g e n o m a l l m ä n f ö r s ä k r i n g. *Riksförsäkringsverket* noterar med anledning härav att denna lag numera rymmer endast vissa av verkets verksamhetsgrenar. Paragrafens andra stycke bör kompletteras så att det avser även bidrag av skilda slag, som verket och försäkringskassorna har fått överta liksom kommande verksamhetsgrenar, avseende åtgärder till hjälp för den enskilde.

I anslutning till paragrafens tredje stycke gör *riksförsäkringsverket* den bedömningen att även försäkringskassorna kan lämna sekretessbelagd uppgift till annan myndighet om detta föreskrives i lag eller förordning. Verket förutsätter att sådana specialförfattningar i betydande omfattning löser kassorna från deras i 7 § avsedda principiella sekretesspärr gentemot andra myndigheter. Med hänsyn till de ständiga förändringarna inom verkets arbetsområde torde man för övrigt böra ställa in sig på att här avsedda regler om utlämnande i övervägande mån måste få bestämmas i förordning. I viss omfattning får man enligt verket tänka sig att sådana specialbestämmelser blir allmänt hållna och inte avser utlämnande av vissa utvalda typer av uppgifter till vissa utvalda myndigheter. Verket föreställer sig att en generell regel bör göras för utlämnande av adresser och andra uppgifter, som kan leda till att en försäkrad anträffas. Sådana uppgifter bör kunna lämnas fritt mellan myndigheterna. Det skydd som genom regeringsrättens förut nämnda ställningstagande tillerkänts adressuppgifter kan enligt verket inte rimligen vara avsedda för sådana sammanhang.

Riksskatteverket uttalar att förslaget rörande socialsekretessen omfattar även de allmänna försäkringskassornas verksamhet. Vid utlämnande av uppgifter från försäkringskassa får 2 kap. 7 § i förslaget inte tillämpas. Detta gäller även uppgifter ur kassornas beslut. I stället fordras att författningsreglering föreligger. Med hänsyn till bl. a. uttalandena i promemorian om skaderekvisitets innebörd i relationer till myndigheter emellan får man enligt riksskatteverket räkna med att behovet av närmare ny författningsreglering här blir stort eftersom bestämmelsen i 18 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring nu avses bli föremål för översyn. Även skatte- och kronofogdemyndigheternas behov av uppgifter från kassorna måste därvid beaktas. Detta behov är i dag omfattande och kan förväntas öka bl. a. om förslaget om socialförsäkringstillägg genomförs.

8 §

Enligt *JK* präglas det remitterade förslaget av en i och för sig vällovlig strävan att inte binda den nya sekretesslagen till gällande lagstiftning och organisation. Man talar sällan om vissa myndigheter utan beskriver i stället myndigheternas uppgifter och i stället för en viss lag talar man om lagstiftning i visst ämne. JK anser denna teknik vara tillåten i viss utsträckning men vill påpeka att den försvårar för lekmän och även för jurister att alls hitta eller att snabbt hitta det som vederbörande just söker. När det i 8 § talas om myndighet som har att verka för arbetarskydd är tekniken ägnad att leda till tvekan om vad som avses. JK utgår från att alla myndigheter har en sådan skyldighet, envar inom sitt verksamhetsområde. För egen del anser JK t. o. m. att hans skyldighet går längre, nämligen att fästa resp. ansvarig myndighets uppmärksamhet på åtgärder som kan vidtas för att öka arbetarskyddet inom alla de myndigheter som står under hans tillsyn.

Arbetarskyddsstyrelsen berör uttrycket ärende om arbetarskydd. Detta ordval måste jämföras med 9:2, där sekretessen anges gälla i ärende om arbetsmiljö eller reglering av arbetstid. Det synes önskvärt att texten i 8:8 utvidgas så att de båda stadgandena får samma omfattning. Frågor om enskilds personliga förhållanden kan givetvis komma under bedömning även i ärenden om arbetstid. Reglerna om arbetstid behandlar ju bl. a. sådant som natt- och dyngsvila samt minderårigas arbetstid. Här kan t. ex. psykosociala förhållanden vara av betydelse. Skillnaden i uttryckssätt synes kunna förvilla läsaren och ge intryck av att en materiell skillnad är avsedd, vilket inte torde vara fallet.

Arbetarskyddsstyrelsen tar vidare upp frågan om sekretess för det fall att styrelsen får remisser från utomstående läkare för att göra en yrkesmedicinsk bedömning, något som förekommer i viss utsträckning. Det kan vara fråga om bedömningar i samband med t. ex. sjukdom eller rehabilitering eller frågor om lämplighet för visst yrke. Vanliga är remisser till den till styrelsen knutna Centrala Bedömningsnämnden för Dammlunga (CBN). Även ersättningsfrågor kan vara aktuella. Remisser av detta slag åtföljs ofta av läkarhandlingar, t. ex. sjukhusjournaler. I den mån det här rör sig om frågor om arbetsskadeförsäkring gäller uttryckligen sekretess enligt 8:8. I övriga fall synes viss tvekan kunna råda. Reglerna i 8:1 och 8:2 torde inte vara tillämpliga, eftersom styrelsen inte bedriver sådan verksamhet som avses där. Den sekretess, som eventuellt kan gälla hos myndighet, varifrån ärendet kommer, synes inte följa ärendet till styrelsen. Resultatet skulle därför kunna bli att handlingarna faller utanför samtliga aktuella sekretessbestämmelser, något som naturligtvis inte är lämpligt. Styrelsen anser det lämpligast att betrakta ärenden av detta slag som ärenden rörande arbetarskydd i allmänhet, vilket medför att 8:8 kan tillämpas. Det förefaller dock önskvärt att denna fråga penetreras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Den föreslagna sekretessen kring uppgift om arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd inger enligt *hovrätten för Västra Sverige* vissa principiella betänkligheter. Det bör i vart fall klargöras att sekretessen omfattar enbart det faktum att en anmälan har gjorts av en viss person och inte de uppgifter som eventuellt lämnas samtidigt med anmälan. Det finns annars en risk att sådana uppgifter kommer att undanhållas arbetsgivaren även under handläggningen av det ärende vartill anmälan kan ge upphov.

Arbetarskyddsstyrelsen vill i samband med det föreliggande lagstiftningsärendet fästa uppmärksamheten på ett sekretessproblem som gäller uppgifter om landets skyddsombud. Dessa uppgifter har sänts in av de fackliga organisationerna till vederbörande distrikt, varifrån de vidarebefordrats till styrelsen. Hos styrelsen finns uppgifterna numera intagna i ett för några år sedan inrättat dataregister. Det har visat sig att ett flertal företag begagnat sig av detta dataregister för att sända ut reklam till

skyddsombuden. Många skyddsombud har upplevt detta som synnerligen besvärande. Reklamutsändningen har också lett till att viktiga meddelanden om arbetarskyddet, som sänts till skyddsombuden från arbetsmarknadens parter eller arbetarskyddsmyndigheterna, inte uppmärksammats bland reklamen. Från fackligt håll har med skärpa framhållits att det nuvarande förhållandet i detta avseende är oacceptabelt. Önskemål har förts fram om att man genom en lagändring skall åstadkomma att skyddsombudens namn och adresser inte får lämnas ut till andra än berörda myndigheter och fackliga organisationer eller av dem inrättade organ. Styrelsen hemställer att man under det fortsatta arbetet med sekretesslagstiftningen söker lämpliga utvägar för att lösa detta problem.

9 §

Enligt *skolöverstyrelsen* innebär det remitterade förslaget en förstärkning av sekretesskyddet på skolväsendets område som, såvitt styrelsen kan finna, i det väsentliga väl svarar mot föreliggande behov. Skolöverstyrelsen tillstyrker därför i princip förslaget. *Universitets- och högskoleämbetet* tillstyrker, från de synpunkter ämbetet närmast har att svara för, sekretesskyddet för vissa uppgifter inom utbildningsväsendet i paragrafens andra stycke. Också *datainspektionen* ställer sig positiv till förslaget. Behovet av sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden på utbildningsområdet har sedan mera än ett decennium tillbaka vid upprepade tillfällen framhållits bl. a. av skolöverstyrelsen, och med hänsyn till den allt starkare betoningen av skolans fostrande och elevvårdande verksamhet blir behovet allt mera kännbart. Avgränsningen av det skyddade området förefaller datainspektionen godtagbar. *Kommunfullmäktige i Nynäshamns kommun* konstaterar att den föreslagna lagen innebär inte bara en önskad samordning mellan de regler som gäller för skol- och socialvårdsområdena utan också en i princip fullständig reglering av sekretessen inom skolområdet där behovet av och bristen på sekretessregler är påtagliga. Den nu förefintliga "moraliska" sekretessen kommer sålunda att ersättas med en lagreglerad sådan, vilket enligt kommunfullmäktige är tacknämligt. *Kommunstyrelsen i Linköpings kommun* tillstyrker den föreslagna möjligheten till sekretess inom skolans område. *Kommunstyrelsen i Härryda kommun* ser positivt på att sekretess införs inom skolans område, då detta kan väntas innebära ett ökat och bättre samarbete mellan skola och socialvård. Enligt *Riksförbundet Hem och Skola* kan författningsreglerad sekretess inom utbildningsväsendet bli en positiv faktor i samarbetet mellan skolan och hemmen. Förbundet tillstyrker därför förslaget.

Flera remissinstanser tar upp frågan om sekretess inom elevvårdsområdet jämfört med angränsande områden. Enligt *JK* är det tydligt att en uppgift kan hänföras såväl till hälso- och sjukvårds-

området som till elevvårdsområdet och att konflikt således kan uppkomma mellan olika sekretessregler som i och för sig är tillämpliga samtidigt. Det är härvid att märka att skaderekvisit saknas i 8 kap. 1 §, medan skaderekvisiten i 2 och 9 §§ sinsemellan är olika utformade. Det i promemorian gjorda uttalandet att bestämmelserna i 1 och 2 §§ i sådana fall skall gälla i första hand torde emellertid sakna stöd i lagen, även om ståndpunkten verkar rimlig. JK anser att ett klarläggande är erforderligt genom en bestämmelse i lagen. Av förslaget följer att personal inom skolhälsovården i princip alltid måste beakta sekretessreglerna i såväl 1 och 2 §§ som 9 §. Förutom att gränsdragningen mellan de skilda sekretessområdena kan ge anledning till tvekan måste personalen i sin verksamhet sålunda beakta och behärska flera sekretessregler, vilka enligt JK ställer stora krav på insikt och omdöme.

Regeringsrätten uttalar såvitt gäller nämnda fråga att de omständigheter som socialutredningen har anfört talar för att sekretessen för elevvård inom utbildningsväsendet regleras på motsvarande sätt som sekretessen inom sjukvården och socialvården. Också *Svea hovrätt* anser att sekretessreglerna så långt det är möjligt bör vara likartade för hälsovården, den sociala vården och elevvården. Hovrätten ansluter sig dock till uppfattningen att sekretessen vid myndighetsutövning och då särskilt vid sådan som gäller tvångsåtgärder i regel bör vara svagare än i andra fall. Hovrätten tillstyrker således förslaget i vad det gäller sekretessen vid myndighetsutövning i de fall som har angetts i bl. a. 9 §. Enligt *socialstyrelsen* är det, med hänsyn till samarbetet mellan socialvården och skolväsendet, påkallat att sekretesskyddet för dessa båda områden samordnas. *Kommunstyrelsen i Malmö kommun* konstaterar att inom den sjukvårdande verksamheten sekretess gäller för uppgifter som har lämnats i förtroende. I detta fall behövs inte för sekretess att men eller skada kan förväntas om uppgiften röjs. Motsvarande sekretesskydd saknas exempelvis inom socialvårdens och skolans verksamhet. Kommunstyrelsen finner inte detta adekvat utan menar att – med hänsyn till den integration som finns mellan dessa tre verksamhetsgrenar – samma sekretesskydd borde gälla i samtliga tre fall.

Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län anser att samma sekretessnivå bör gälla som för barnavårdsärenden av motsvarande karaktär. Liknande synpunkter ger *Göteborgs kommunstyrelse* uttryck för. Med utgångspunkt i bestämmelserna om sekretess mellan myndigheter framför *Göteborgs allmänna skolstyrelse* uppfattningen att det även framdeles kommer att finnas vissa svårigheter vid utbyte av informationer mellan skolförvaltning, socialförvaltning och sjukvårdsförvaltning. Med hänsyn till det omfattande samarbete som redan finns mellan skolförvaltningen och socialförvaltningen och som kommer att utvecklas ytterligare, när SIA-skolan genomförs, borde samma sekretessnivå gälla för personalen vid dessa förvaltningar. Skolstyrelsen vill därför på denna punkt föreslå att för uppgifter inom elevvården om enskildas personliga förhållanden bör tillämpas samma sekretessnivå som för

motsvarande uppgifter inom socialförvaltningen. Detta förslag skulle även medföra att sekretessnivån inom skolan och sjukvårdsförvaltningen blev densamma utanför förtroendesekretessen och således underlätta samarbetet mellan i första hand sjukvårdsförvaltningen och skolan. Sammanfattningsvis vill skolstyrelsen framhålla att inom skolan elevvårdsarbetet i stor utsträckning bedrivs i team. Därvid är det inte ovanligt att representanter för både skolan, socialförvaltningen och sjukvårdsförvaltningen ingår. Det måste under sådana förhållanden vara ytterst angeläget att sekretessregler med samma styrka gäller för samtliga deltagare. *Sjukvårdsstyrelsen i Göteborgs kommun* anser att i de sammanhang som medicinalpersonal förekommer samma sekretessregler bör gälla oavset om det gäller sjukvård, socialvård eller elevvård. Härigenom skulle bedömningarna i sekretessfrågor underlättas. Konsekvenserna av en annan ordning framgår av ett fall som det följande. Om t. ex. en läkare sitter med i ett elevvårdsteam som tillsammans med en elev går igenom elevens problem kan det inträffa att eleven från läkarens sida kan räkna med att förtroendesekretess gäller. För skolpersonalen däremot gäller sekretessen endast om det kan antagas att röjande av uppgifter skulle medföra men för eleven. Liknande synpunkter framför *Svenska kommunförbundet.* Den mycket nära samverkan som förekommer mellan socialvården och skolan torde inte kunna upprätthållas på ett tillfredsställande sätt om inte diskretionsskyddet ges samma dignitet inom båda verksamhetsområdena. I likhet med socialutredningen anser förbundet att samma sekretesskydd som socialutredningen har föreslagit för socialtjänsten skall gälla för skolans elevvård. Motsvarande bör enligt kommunförbundet gälla skolans elevhälsovård. Som kommer att beröras i det följande hade det enligt *TCO:s* uppfattning varit önskvärt att förslaget till sekretess inom utbildningsväsendet hade omfattat alla skolformer och att utbildningssektorn därmed hade erhållit en enhetlig sekretessreglering. TCO anser dessutom starka skäl tala för att enhetliga regler för s. k. förtroendesekretess bör gälla för såväl undervisningsområdet som för de myndigheter och verksamhetsområden som berörs av skolans elevvårdande verksamhet.

Begreppet e l e v v å r d a n d e v e r k s a m h e t i paragrafens första stycke berörs i några remissyttranden. *Regeringsrådet Mueller* anför att begreppet synes vara avsett att syfta på annan verksamhet än undervisning inom skolväsendet. Det torde vara främmande för den helhetssyn på verksamheten inom skolväsendet som kommit till uttryck i skolreformerna, att göra en sådan uppdelning av skolans verksamhet. Således torde även undervisning i dess mest begränsade betydelse ha ett klart elevvårdande syfte i den meningen att den skall – förutom att meddela eleverna kunskaper och öva deras färdigheter – främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedlemmar (1 § skollagen). Att definiera området för sekretessen med begreppet elevvårdande verksamhet blir mot denna bakgrund knappast godtagbart. Regeringsrådet

Mueller anser inte heller att den närmare definition av begreppet elevvårdande verksamhet, som redovisas i departementspromemorian är helt övertygande. Sålunda bör uttagning till specialundervisning, till stödundervisning eller till undervisning i specialskolan inte i första hand ses som ett led i elevvården. Uttagningen skall nämligen grundas på främst en bedömning av elevens studiesituation i mera begränsad bemärkelse (23, 24, 28 a och 31 §§ skollagen, 5 kap. 37–44 §§ och 8 kap. 40–44 §§ skolförordningen samt punkt 10 i anmärkningarna till timplan 5 i Lgr 69). Även skiljande från vidare studier enligt 9 kap. 42 § skolförordningen avser i första hand en prövning av elevens studieresultat och studieförmåga. Uppgifter om elevens studiesituation bör såsom anges i departementspromemorian alltid vara offentliga. Vidare är att märka att uttagning till specialundervisning i grundskolan och uttagning till undervisning i specialskolan innefattar en myndighetsutövning. Beslut om uttagningen bör därför inte beläggas med sekretess. Regeringsrådet finner det vidare inte helt klart vad som avses med begreppet disciplinärt förfarande mot elev. Varken skollagen eller skolförordningen innehåller någon föreskrift i vilket begreppet används. Vad som finns är föreskrifter om elevs tillrättaförande i 6 kap. 28–30 §§ och 9 kap. 56–60 §§ skolförordningen. Dessa föreskrifter torde emellertid inte i sin helhet böra uppfattas som disciplinärt förfarande mot elev. Sålunda måste föreskrifterna i 6 kap. 28 och 29 §§ samt i 9 kap. 56 och 57 §§ skolförordningen ses mera som en reglering av skolans fostrande verkamhet i vissa speciella fall än som ett förfarande med syfte att utdöma ett disciplinstraff. Föreskrifterna om avstängning och förvisning i 6 kap. 30 § samt i 9 kap. 58 § skolförordningen har inte i första hand karaktär av föreskrifter om disciplinärt förfarande mot en elev utan snarare av föreskrifter som gör det möjligt för skolan och dess elever att skydda sig mot elever vars uppförande allvarligt skadar skolans verksamhet. I detta sammanhang må hänvisas till vad dåvarande chefen för ecklesiastikdepartementet Ragnar Edenman anförde i ett interpellationssvar den 9 november 1965 i riksdagens andra kammare (AK 1965:35 s. 16 och 17). Vid här angivna förhållanden synes begreppet disciplinärt förfarande mot elev inte böra användas i sekretesslagen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringsrådet Mueller att paragrafens första stycke omformuleras. Därvid bör beaktas att föreskrifterna bör ha till syfte att skydda elevernas och deras anhörigas personliga förhållanden. Det skydd för skolans personal, som kan behövas, bör däremot inte regleras här. Första stycket bör utformas så att erforderligt sekretesskydd alltid ges för sådana uppgifter om personliga förhållanden som ej avser elevens studiesituation. Någon särregel i lagtexten för de fall som i departementspromemorian betecknats som elevvårdande verksamhet, disciplinärt förfarande mot elev eller skiljande av elev från vidare studier kommer då inte att behövas. Föreskrifterna i 9 § första stycket bör enligt regeringsrådet kunna formuleras på följande sätt:

Sekretess gäller inom det obligatoriska skolväsendet och i undervisningen av ungdom i gymnasieskolan för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som avser elev eller elev närstående person, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående. Sekretess gäller dock ej sådant personligt förhållande som avser i huvudsak elevens studiesituation.

Skulle det emellertid anses att en motsvarighet till departementspromemorians begrepp "disciplinärt förfarande mot elev" bör tas in i lagtexten, synes enligt regeringsrådet skolförordningens uttryck "åtgärder för elevs tillrättaförande" vara det enda tänkbara. Mot detta uttryck skulle visserligen kunna invändas att det leder till en vidgning av sekretessen, eftersom uttrycket, såsom framgår av det föregående, avser såväl disciplinära som andra åtgärder. Med den utformning som skaderekvisitet givits i departementspromemorian torde dock någon faktisk utvidgning inte komma till stånd.

Stadsjuristen i Stockholms kommun anser att beskrivningen och exemplifieringen vad som skall anses ingå i begreppet elevvård innebär att viss oklarhet föreligger. Det bör i allt fall få förutsättas att uppgifter på s. k. elevkort omfattas av ifrågavarande sekretessbestämmelser. Tolkningssvårigheter förutskickas också av *Göteborgs kommunstyrelse* och *Göteborgs allmänna skolstyrelse*. Promemorians definition innebär, framhåller skolstyrelsen, att elevvård kommer att vara ett ganska omfattande begrepp. Det kommer också många gånger att vara svårt att avgränsa. De flesta inom skolan har elevvårdande uppgifter, t. ex. skolledare, lärare, skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och SYO-konsulenter. Samtliga dessa skall också kunna på ett konsekvent sätt bedöma huruvida röjande av en viss uppgift skall medföra men för den som uppgiften rör eller någon honom närstående. Det kan enligt skolstyrelsen finnas anledning påpeka att det som är avgörande för huruvida men föreligger eller inte är elevens eller den närståendes subjektiva uppfattning. Detta kan innebära att i och för sig tämligen triviala uppgifter i en viss bestämd situation kan bedömas som ej offentliga. T. ex. uppgift om en elevs bostadsadress kan, om funktionären som tillfrågas vet att en sådan uppgift skulle kunna föranleda trakasserier, betraktas som just i denna situation icke offentlig. *TCO* befarar att svårigheter kan uppkomma vid bedömning av om en elevvårdande uppgift skall falla inom paragrafens sekretessbegrepp och dess skaderekvisit. TCO förordar därför att all elevvårdande verksamhet skall falla under sekretessbegreppet och att frågan om utlämnande av uppgift i elevvårdsverksamheten därmed endast bli bedömd med tillämpning av skaderekvisitet.

Ytterligare synpunkter på sekretessens omfattning anförs av bl. a. *skolöverstyrelsen* som förutsätter att bestämmelserna också skall omfatta verksamhet vid elevhem med anknytning till skola, som omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Skolöverstyrelsen utgår vidare från att bestämmelserna avser inte blott schemabunden undervisning utan också fria aktiviteter och motsvarande verksamhet i övrigt, som faller inom ramen

för skolans ansvarsområde. Inte minst i samband med SIA-reformen kommer inslag av denna typ av verksamhet att bli en väsentlig del av skolans verksamhet.

Arbetsmarknadsstyrelsen gör den reflektionen att i första stycket har förutsatts att endast ungdom undervisas i gymnasieskolan. Begreppet elever torde bättre beskriva verkligheten och också underlätta tillämpningen av bestämmelsen.

Hovrätten för Västra Sverige anser att den föreslagna sekretessen inom skolväsendet går onödigt långt. Det kan befaras att gränserna för sekretessen blir skäligen obestämda, främst inom det område som benämns "skolans elevvårdande verksamhet". Farhågorna förstärks enligt hovrätten när man i motiven (s. 426) läser att därmed menas "den verksamhet som avser att främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga ansvarskännande samhällsmedlemmar". Hovrätten är, särskilt med hänsyn till att man hittills har klarat sig utan några sekretessregler för skolväsendet med undantag för skolhälsovården, inte övertygad om att man nu behöver gå så långt. Sekretessen bör begränsas till – utöver ärenden om disciplinärt förfarande eller om skiljande av elev från vidare studier – till andra fall av djupgående personliga avvikelser, där man typiskt sett kan befara skador. Liknande synpunkter anför *Riksförbundet Hem och Skola*. Med hänsyn till samhällets behov av insyn i skolans handläggning av förekommande ärende är en strikt avvägning mellan den allmänna principen om offentlighet i förvaltningen och intresset av ett effektivt skydd för privatlivets helgd angelägen. Förbundet vill understryka vikten av att inte i den praktiska tillämpningen begreppet personliga förhållande ges en vidsträcktare tolkning än som är påkallad av hänsyn till lagstiftningens ändamål, nämligen att skydda mot onödigt prisgivande av människors privatliv.

Skillnaden mellan paragrafens första och andra stycke, såvitt gäller skaderekvisit, kommenteras av *stadsjuristen i Stockholms kommun*. Eftersom samma uppgifter som de, vilka enligt andra stycket är skyddade av det omvända skaderekvisitet, även torde förekomma inom den elevvård som avses i första stycket, förefaller det stadsjuristen befogat att de även där ges det starkare skyddet, särskilt i de fall fråga är om uppgifter som har lämnats i förtroende. Det inslag av myndighetsutövning som finns inom den obligatoriska skolans elevvård torde inte vara så betydande, att offentlighetsintresset väger tyngre än skyddsintresset i fråga om de uppgifter som här avses. Också *kommunförbundet* berör denna fråga och konstaterar att olika skadebedömningar alltså skulle tillämpas i grundskolan resp. i gymnasiet. Av de skäl som förbundet har redovisat i annat sammanhang (se under 2 kap. 6 och 7 §§) anser förbundet att skaderekvisit bör utgå.

Såvitt gäller bestämmelserna i paragrafens andra stycke om utbildningsväsendet i övrigt ifrågasätter *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* om den föreslagna texten verkligen inrymmer alla de uppgifter som rimligen bör sekretessbeläggas.

Bestämmelserna i andra stycket avser, konstaterar *arbetsmarknadsstyrelsen,* bl. a. arbetsmarknadsutbildning. Denna kan förekomma på s. k. AMU-centra men också inom det reguljära skolväsendet. Arbetsförmedlingen har ett omfattande samarbete med denna del och andra delar av undervisningsväsendet. Uppgifter rörande enskilda personers förhållanden utbytes därvid mellan förmedlingspersonalen och personal tillhörande skolan. Dessa uppgifter kan behöva lämnas till/hämtas från inte bara psykolog, kurator eller studievägledare utan också skolledare och lärare. Sekretess för i paragrafen avsedda uppgifter hos de två sistnämnda grupperna kan kanske därför behöva införas.

TCO anför i anslutning till paragrafens andra stycke att det enligt TCO:s uppfattning är riktigt att det inom barn- och ungdomsundervisningen bedrivs en mer omfattande och delvis annorlunda elevvård än inom den övriga sektorn av undervisningsväsendet. TCO vill dock framhålla att inom sistnämnda sektor även andra befattningshavare än de i paragrafen uppräknade i sitt elevvårdande arbete erhåller uppgifter som bör sekretesskyddas. Denna elevvård innefattas i det utvidgade begreppet elevvårdande verksamhet som TCO har föreslagit beträffande barn- och ungdomsundervisningen (se ovan), och bör därför föras in under samma sekretessbegrepp som TCO har föreslagit skall gälla inom barn- och ungdomsundervisningen. Frågan om utlämnande av uppgift i elevvårdsverksamhet blir därmed endast bedömd med tillämpning av skaderekvisit. För den sektor av undervisningsväsendet som ligger utanför barn- och ungdomsundervisningen föreslås i promemorian att sekretesskyddet skall avgränsas av ett s. k. omvänt skaderekvisit. Den lösning som ovan anförts beträffande sekretessbegreppet bör enligt TCO:s mening kombineras med ett rakt skaderekvisit. TCO föreslår således att sektorn utanför barn- och ungdomsundervisningen förs in under det sekretessbegrepp och de skaderekvisit, som TCO har föreslagit beträffande barn- och ungdomsundervisningen.

Enligt *regeringsrådet Mueller* bör paragrafens andra stycke kompletteras med en hänvisning till förodningen (1977:826) om tillfällig avstängning av studerande vid högskoleenhet.

Skolöverstyrelsen noterar att förslagets 1 kap. 3 § innebär att sekretesslagen kommer att gälla inte endast för de anställda utan också för personer som på grund av uppdrag hos myndighet deltar i myndighets verksamhet. Elevrepresentanter t. ex. i samarbetsnämnd skulle således omfattas av lagens bestämmelser. Det bör också uppmärksammas, framhåller skolöverstyrelsen, att bestämmelserna kommer att bli aktuella för föräldrar och elever, som kommer att ingå i organ i den blivande SIA-skolan, exempelvis den föreslagna skolnämnden. Skolöverstyrelsen vill påpeka de problem detta kan medföra i fall, då elev inte har uppnått straffmyndig ålder.

Riksförbundet Hem och Skola framför uppfattningen att risk föreligger att den nya sekretesslagen kan få negativa följder för barnet om inte samarbetet mellan hem och skola fungerar väl. Föräldrar och andra som har vårdnaden

om barnet måste nästan undantagslöst ha ett godtagbart intresse av att få ta del av upplysningar om sina barn. Endast om förhållandet mellan föräldrar och barnet är sådant att upplysningen till föräldrarna kan befaras leda till skada för barnet kan undantag anses föreligga. Förbundet finner det tveksamt om förutsättningar alltid föreligger för skolans befattningshavare att göra sådana bedömningar. Förutsättningarna är dock avgjort bättre om ett förtroendefullt samarbete mellan hemmen och skolan har hunnit grundläggas innan skolans funktionär ställs inför avgörandet om vissa upplysningar mot elevens vilja skall delges föräldrarna.

10 §

Den absoluta sekretessen i ärenden om bl. a. arbetsförmedling enligt paragrafens första stycke berörs av *Svea hovrätt*. Sekretessen har motiverats med att de situationer som avses är av utpräglad förtroendekaraktär och att den traditionella arbetsförmedlingen bygger på frivillighetens grund. Även om dessa synpunkter ingalunda saknar betydelse för frågan om sekretesskyddets styrka ifrågasätter hovrätten om inte sekretessbehovet har överdrivits. Med den sekretess som föreslås kommer även helt harmlösa uppgifter att bli hemliga. Det kan sättas i fråga om detta står i god överensstämmelse med de principer som bär upp sekretesslagstiftningen. En sekretessregel med omvänt skaderekvisit torde inte bara väl tillgodose behovet av sekretess på området utan också stå bättre i överensstämmelse med regeln om att offentligheten inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som avses.

Också *arbetsmarknadsstyrelsen* berör skillnaden i sekretesshänseende mellan första och andra stycket. Arbetsmarknadsstyrelsen delar i och för sig den principiella uppfattningen att man bör skilja på situationer där skyddet för den enskildes integritet ter sig särskilt starkt (förtroendefallen) och situationer där allmänheten ofta kan ha ett berättigat insynsintresse i verksamheten (myndighetsutövningsfallen). Gränserna för tillämpningen av de båda fallen kan emellertid inte dras upp så enkelt och onyanserat som i paragrafen. Inom den integrerade organisation som den offentliga arbetsförmedlingen numera verkar är det t. ex. inte så lätt att renodla begreppet "arbetsförmedling". Enligt förordningen (1965:667, omtryckt 1976:268) med instruktion för arbetsmarknadsverket skall arbetsförmedling (= lokal myndighet) inom sitt verksamhetsområde bl. a. "utöva den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten, däri inbegripet yrkesvägledning och arbetsvård. . ." (40 a §). Arbetsförmedlare, yrkesvägledare och arbetsvårdare arbetar tillsammans i syfte att så snabbt och effektivt som möjligt kunna sätta in olika arbetsförberedande åtgärder för den arbetssökande. Det kan gälla flyttningsbidrag, yrkesutbildning, anställning i skyddat och halvskyddat arbete, arkivarbete, näringshjälp etc. Sådana stödåtgärder är ofta av myndighetsutövningskaraktär (t. ex. beviljande av bidrag) men inslag

av förtroendesituationer förekommer ofta och särskilt i de s. k. arbetsvårdsfallen (t. ex. psykologsamtal). Den renodlade platsförmedlande verksamheten innehåller kanske huvudsakligen situationer av uppenbar förtroendekaraktär men även här förekommer inslag av myndighetsutövning, t. ex. resekostnadsersättning till arbetssökande för inställelse hos arbetsförmedlingen (se 11 § arbetsmarknadskungörelsen (1966:368, omtryckt 1976:269)). För att uppnå syftet att skilja på förtroendefallen och myndighetsutövningsfallen inom hela det område paragrafen avses täcka föreslås att denna formuleras om. Första stycket kan lämpligen lyda:

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning och arbetsvård samt andra åtgärder i anställnings- och sysselsättningsfrämjande syfte för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om ärendet ej innebär myndighetsutövning mot enskild.

I andra stycket bör enligt arbetsmarknadsstyrelsen området för myndighetsutövningsfallen beskrivas på likartat sätt men med angivande av skaderekvisit.

Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun anser att gränsdragningen i sekretesshänseende mellan å ena sidan arbetsförmedling och yrkesvägledning och å andra sidan övrig arbetsvårdsverksamhet har blivit alltför kraftigt markerad i förslaget. I praktiken har dessa verksamheter ett starkt samband med varandra, varför en så stor åtskillnad i sekretesshänseende som föreslås i paragrafen inte framstår som sakligt motiverad. Nämnden förordar därför att sekretessen i ärenden om arbetsvård och annan arbetsvårdsverksamhet förstärks. Den bör lämpligen kunna utformas efter mönster från den sekretess som föreslås gälla inom socialvården. Behovet av informationsutbyte mellan arbetsvårdsorganen och andra myndigheter, t. ex. försäkringskassa, torde enligt nämnden kunna tillgodoses med stöd av de bestämmelser om undantag från sekretess som finns i lagförslaget 2 kap.

Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun anser också, att den i princip absoluta sekretess som föreslås beträffande arbetsförmedling och yrkesvägledning även bör gälla i fråga om vissa uppgifter hos psykolog och kurator vid arbetsvården. I arbetsvården ingår ofta ett behandlingsmoment, där klienten i samtal med en psykolog eller kurator lämnar högst intima och ömtåliga upplysningar om sig själv och sina personliga förhållanden och där klienten utgår från att hans uppgifter inte lämnas ut till någon utan att han samtycker till det. Enligt nämndens uppfattning talar starka skäl för att uppgifter som i ett sådant sammanhang lämnas till en psykolog eller kurator bör omfattas av samma stränga sekretess som gäller i ärenden om arbetsförmedling eller yrkesvägledning.

Göteborgs kommunstyrelse delar sociala centralnämndens i kommunen uppfattning att sekretessen i arbetsvårdsverksamheten bör förstärkas. Likaså bör det enligt kommunstyrelsen finnas utrymme för förtroendesekretess i

fråga om vissa uppgifter hos psykolog och kurator vid arbetsvården.

JK berör bestämmelsen i paragrafens andra stycke om sekretess i verksamhet som avser hjälp och stöd vid arbetslöshet. Det erinras i promemorian om att, i den mån fråga om sådant stöd handläggs av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna, även bestämmelserna i 7 § blir tillämpliga. Hur denna konflikt skall lösas anges däremot inte. I detta fall är visserligen de olika sekretessregler som kommer i fråga utformade i huvudsak lika såvitt gäller skaderekvisitet. Men en viktig skillnad föreligger, i det att beslut av allmän försäkringskassa är hemligt enligt 7 § men offentligt enligt 10 §. Denna bristande överensstämmelse torde enligt JK böra undanröjas.

Statens personalnämnd anför att nämnden i skrivelse 1976-02-11 hemställt att tystnadsplikt skall gälla för nämndens ärenden om straffade, dvs. ärenden enligt cirkuläret (1972:130) om anställning av straffade personer m. fl. inom statlig och statsunderstödd verksamhet. Av specialmotiveringen till 8 kap. 11 § torde framgå att sekretess endast skall gälla redan anställda på en myndighet. Nämndens ärenden om straffade gäller personer som söker anställning. Denna grupp av ärenden nämns inte i specialmotiveringen och kan enligt nämndens mening knappast tolkas in i förslaget. I 10 § föreslås sekretess gälla bl. a. i ärenden om arbetsvård, hjälp och stöd vid arbetsbrist eller andra åtgärder enligt lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Även om man kanske av paragrafens lydelse kan tolka in att det skall gälla sekretess för nämndens ärenden om straffade vore det för klarhetens skull bra om denna typ av ärende nämns i propositionens kommentar till paragrafen. Nämnden hemställer därför att så sker.

Med anledning av vad som yttras i promemorian (s. 120 f) om innebörden av termen ärende ifrågasätter *hovrätten för Västra Sverige* om det i paragrafens första stycke är tillräckligt att tala om ärenden om arbetsförmedling eller yrkesvägledning.

Med anledning av bestämmelsen i paragrafens andra stycke att sekretess ej gäller beslut uttalar *arbetsmarknadsstyrelsen* att den för sin del anser att beslut i sådana ärenden som avses i andra stycket promemorieförslaget bör omfattas av sekretess. Dessa beslut, som kan avse t. ex. arbetsmarknadsutbildning, näringshjälp, arbetsträning och arkivarbete, kan ofta innehålla sådana personliga uppgifter om den enskilde som vid ett röjande kan tänkas medföra men för honom.

11 §

Enligt *postverkets* mening är det värdefullt att skyddet för den enskildes integritet enligt förslaget stärks inom myndigheternas personalsociala verksamhet. *Universitets- och högskoleämbetet* finner det angeläget att sekretesskydd införs för vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden

inom en myndighets personalsociala och personaladministrativa verksamhet såsom har föreslagits i 11 §. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* finner den föreslagna utvidgningen av sekretessen starkt motiverad och tillstyrker förslaget. *Stockholms industriverks styrelse* konstaterar att skyddet för den enskildes integritet stärks i förslaget till sekretesslag. Sekretess gäller enligt förslaget i stor utsträckning i myndighets personalsociala och personaladministrativa verksamhet. Detta är en nyhet som styrelsen finner tillfredsställande. *Kommunstyrelsen i Sollentuna kommun* ser med tillfredsställelse att sekretessbestämmelser på det personalsociala området kommer till stånd. Även om behovet redan tidigare har funnits av sådana bestämmelser kan det enligt kommunstyrelsen synas än mer angeläget i en tid då den personalsociala delen utökas och blir en naturligt del inom varje myndighets verksamhetsområde. *Stadsjuristen i Norrköpings kommun* finner den föreslagna regeln om sekretess i myndighets personaladministrativa verksamhet – som bl. a. innebär att uppgiften om sökandens hälsotillstånd i ärenden om tjänstetillsättning blir skyddade – motiverad och tillstyrker den därför. *Göteborgs allmänna skolstyrelse* anför att hittills i viss utrsträckning funnits handlingssekretess t. ex. för psykologiska undersökningar som har utförts vid anställning av personal. I de nya bestämmelserna föreslås en utvidgad sekretess för den personalsociala och personaladministrativa verksamheten. Dessa funktioner har fått en allt större betydelse inom inte minst kommunala myndigheter, framhåller skolstyrelsen. Som en följd härav har i allt större omfattning uppgifter angående de anställdas enskilda personliga förhållanden noterats och registrerats i olika handlingar, även inom skolförvaltningen. Förslaget täcker enligt skolstyrelsen det behov av sekretess som är nödvändigt för att skydda den enskildes integritet. Skolstyrelsen finner det även väl avvägt och tillstyrker således denna del av lagförslaget.

Göteborgs kommunstyrelse liksom *sociala centralnämnden i kommunen* anser att bestämmelsen har blivit onödigt komplicerad. Därtill vill kommunstyrelsen anföra att det sannolikt i praktisk verksamhet är omöjligt att göra åtskillnad mellan de olika personalärendena. En enhetlig sekretessgrad bör därför gälla.

Första och andra styckena

Frågan om s e k r e t e s s f ö r u p p g i f t h o s p e r s o n a l k o n s u l e n t behandlas av *televerket, statens personalnämnd* och *sociala centralnämnden i Göteborgs kommun.*

Televerket anför att verket har en omfattande personalsocial verksamhet med flera personalkonsulenter, anställda såväl centralt som på de olika teleområdena. Ofta har dessa konsulenter en kurators motsvarande uppgifter. Det förefallet därför ologiskt att skaderekvisit erfordras i vad gäller personalkonsulenters sekretess, medan bl. a. kuratorer har en sekretess utan sådant rekvisit (1 och 11 §§). Televerket föreslår därför att samma

sekretesskydd utformas för en personalkonsulents uppgifter enligt 11 § andra stycket som för uppgifter hos en kurator enligt 1 § första stycket 1.

Statens personalnämnd hemställer att en särskild regel tas in i nya sekretesslagen om uppgifter hos en personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter. Sekretessregeln bör inte förses med något skaderekvisit när uppgifterna är lämnade i förtroende. Skälen härför utvecklar nämnden på följande sätt. I 8 kap. 1 § sägs bl. a. att i verksamhet för hälsovård ska sekretess gälla för uppgift som lämnats i förtroende till en kurator. Inom företagshälsovården, såväl den som bedrivs inom de statliga hälsoråden som den verksamhet som bedrivs inom andra myndigheter, finns ofta en personalkonsulent som delvis har motsvarande uppgifter som en kurator. I förslaget 8 kap. 11 § första stycket behandlas sekretessen vad gäller uppgifter hos personalkonsulent inom myndighets personalsociala verksamhet. Sekretessen enligt denna paragraf är dock inte lika sträng som i 1 § eftersom ett skaderekvisit finns. Detta torde innebära att uppgifter som en patient lämnar till en personalkonsulent på en hälsocentral har sämre sekretesskydd än om de lämnas till t. ex. sjuksköterska på centralen. Ett sådant förhållande måste anses otillfredsställande. Av den anledningen bör därför uppgifter lämnade i förtroende hos en personalkonsulent i verksamhet för hälsovård få samma sekretesskydd som de i 8 kap. 1 § uppräknade befattningshavarna. Även på en myndighet är det av stor vikt att uppgifterna hos en personalkonsulent eller annan tjänsteman med motsvarande arbetsuppgifter hanteras på ett varsamt sätt för att personalen skall ha förtroende för denne. Statens personalnämnd är väl medveten om att chefer för att kunna följa verksamheten och besluta i personalärenden måste ha en viss insyn men det får inte innebära att personalchefen har rätt att få alla uppgifter han eller hon önskar. En sådan fullständig öppenhet gagnar knappast den enskilde eller personalkonsulentverksamheten. När det gäller en omplaceringsfråga som behandlas i en anpassningsgrupp eller i en förhandling enligt 11 § första stycket andra punkten medbestämmandelagen kan också problem uppstå hur mycket personalkonsulenten bör lämna ut. Enligt nämndens uppfattning bör en personalkonsulent inte lämna ut mer uppgifter som lämnats i förtroende eller annars berör den personliga integriteten än vad som är absolut nödvändiga för att avgöra ärendet. Enligt förslagets 8 kap. 11 § första stycket ska sekretess gälla i myndighets personalsociala verksamhet bl. a. för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter. Den omvända typen av skaderekvisit föreslås gälla här. Nämnden anser dock att det i likhet med uppgifterna hos en personalkonsulent inom hälsovården även bör gälla sekretess utan skaderekvisit för uppgifter lämnade i förtroende hos en personalkonsulent på en myndighet. Statens personalnämnd anser detta av följande skäl.

Uppgifter som en anställd lämnar till en personalkonsulent kan göras i en förtroendesituation på samma sätt som t. ex. hos en läkare. Den anställde måste då kunna känna sig övertygad om att inte uppgifterna han eller hon lämnar förs vidare. Att redogöra för ett skaderekvisit kan i den situationen vara svårt att göra för personalkonsulenten och ev. lägga hinder i vägen för ett förtroendefullt samarbete med den anställde. Enligt statens personalnämnds mening är då en sekretessregel utan skaderekvisit men med vissa undantag att föredra. Undantagen kan då vara de exempel nämnden nämnt förut dvs. att personalchef behöver vissa uppgifter eller att vissa uppgifter måste lämnas ut i samband med en förhandling eller då ett ärende tas upp i anpassningsgrupp. Uppgifterna bör dock bara kunna lämnas ut då det är absolut nödvändigt för handläggningen av ett ärende. Enligt nämndens mening bör i den situationen personalkonsulenten ha skyldighet att noggrant redogöra för den anställde vilka uppgifter som kan lämnas vidare. Skulle uppgifterna hos en personalkonsulent på en myndighets läkarmottagning ha strängare sekretess än uppgifterna hos en personalkonsulent på t. ex. en administrativ enhet kan detta leda till att uppgifterna hos två personalkonsulenter på samma myndighet har olika grader av sekretess. Skulle en personalkonsulent omplaceras från läkarmottagningen till administrativa enheten skulle detta innebära att sekretessen för dennes uppgifter inte blir lika sträng längre. Ett organisationsbeslut skulle således påverka omfattningen av sekretessen. Enligt nämndens mening bör samma typ av sekretess gälla för personalkonsulenten eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bestå med råd och hjälp i personliga angelägenheter oberoende var dessa är placerade. – I 8 kap. 11 § tredje stycket förslaget, regleras sekretess för bl. a. omplaceringärenden. I specialmotiveringen poängterar man att det gäller alla typer av omplaceringar (s. 437). Det torde innebära att sekretess i fortsättningen även ska gälla för omplaceringsärenden som rör arbetshandikappade. Den raka typen av skaderekvisit föreslås gälla här. Innan ett ärende om en arbetshandikappad blir ett omplaceringsärende kan dock åtskilliga uppgifter ha tillförts ärendet. Vad nämnden kan se torde då sekretess föreligga enligt första stycket nämnda paragraf. Det skulle innebära att den omvända typen av sekretess ska gälla så länge ärendet inte kan betraktas som ett omplaceringsärende. Enligt nämndens mening kan detta innebära problem för tillämparen, t. ex. en personalkonsulent. Dels gäller det för denne att avgöra när ett ärende ska anses som ett omplaceringsärende, dels gäller det att kunna dra gränser mellan det omvända och det raka skaderekvisitet. Det torde inte bara bli problem vid en ev. begäran om utlämning av handlingarna utan även vid en personalkonsulents kontakt med sin klient. Klienten vill ofta ha klarhet i huruvida sekretess gäller för de uppgifter han tänker lämna till konsulenten. Innan den saken är uppklarad kan det vara svårt att få i gång ett bra samarbete mellan konsulenten och klienten. Att i denna situation ha två olika typer av skaderekvisit att redovisa beroende på vad ärendet leder till kan

inte, framhåller statens personalnämnd, främja samarbetet mellan konsulent och klient. Nämnden anser därför att samma typ av sekretess bör gälla för alla slags ärenden om arbetshandikappade. Av skäl som redovisats ovan bör sekretessregeln vara utformad utan något skaderekvisit i de fall det rör sig om en förtroendesituation.

Statens personalnämnd anför ytterligare att i 2 kap. 9 § föreslås att sekretessbelagd uppgift inte får röjas inom en myndighet utanför den särskilda verksamhet vari uppgiften har inhämtats och i fråga om utnyttjande av uppgiften utanför denna verksamhet. Personalkonsulentens verksamhet bör därför vara en särskild verksamhet för att sekretessen skall gälla mot andra befattningshavare som i viss mån handlägger personalsociala frågor, t. ex. en personalchef. I anslutning till uttalandet i motiven till 11 § att det finns personalkonsulenter att tillgå vid nämndens regionkontor påpekar nämnden att det enligt nämndens personalförteckning inte finns några sådana personalkonsulenter. En del personalintendenter har dock arbetsuppgifter som är liknande personalkonsulentens.

Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun har i princip inte något att erinra mot paragrafens utformning i stort, även om, som har redovisats i det föregående, den enligt nämnden kanske framstår som onödigtvis komplicerad. Av i huvudsak samma skäl som när det gäller sekretessen inom arbetsvården (se under 10 §) anser nämnden emellertid att utrymme bör finnas för någon form av förtroendesekretess även på det personalsociala området. Den bör då i första hand gälla de befattningshavare som omnämns i paragrafens första stycke.

Tredje stycket

Hovrätten för Västra Sverige finner det inte godtagbart att sekretess i myndighets personaladministrativa verksamhet skall omfatta även uppgift om hälsotillstånd i tjänstetillsättningsärende eller i samband med läkarundersökning enligt 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning. Här finns typiskt sett ett starkt intresse av insyn; detta gäller särskilt tjänstetillsättningsärenden. Bestämmelsen öppnar enligt hovrätten en möjlighet att hemlighålla intyg om att en person som har fått en viss tjänst har en sjukdom som borde ha diskvalificerat honom.

Statens personalnämnd redovisar i denna fråga en annan uppfattning. I 6 § anställningsförordningen sägs bl. a. att endast den som har företett läkarintyg om sitt hälsotillstånd må utses till innehavare av tjänst. Sökande till en tjänst skall sålunda enligt nämnda paragraf lämna ett intyg innan beslut om tjänstetillsättning fattas. Av förevarande paragrafs lydelse synes framgå att vid ett tjänstetillsättningsärende endast den som får tjänsten får sitt läkarintyg sekretessbelagt och då ev. först när beslutet har vunnit laga kraft. Innan beslutet tas torde samtliga sökandens läkarintyg vara offentliga.

Nämnden finner detta förhållande otillfredsställande och hemställer att uppgifter om samtliga sökandens hälsotillstånd får sekretesskydd.

Lantbruksstyrelsen vill i anslutning till bestämmelserna i tredje stycket påpeka att känsliga uppgifter kan framkomma i samband med anställningsärenden. Sådana uppgifter skulle inte omfattas av sekretess annat än när de avser hälsotillstånd. I anledning härav ifrågasätter styrelsen om inte även uppgifter som hänför sig till ärende om anställning borde kunna bli föremål för sekretess. I och för sig föreligger ett intresse av offentlighet i ärenden av detta slag. Sekretessen torde emellertid inte bli tillämplig i andra fall än när en formellt mer kvalificerad sökande blir förbigången på grund av speciella omständigheter, t. ex. därför att han är tidigare straffad. Omständigheter av detta slag bör kunna bli föremål för sekretess, även om denna sekretess inte gäller mot den förbigångne. Det bör enligt lantbruksstyrelsen framhållas att sekretessen i sådana fall kan efterges av den berörde (2 kap. 10 §). Härigenom kan han själv välja om uppgiften skall vara offentlig eller ej. Vid besvär över tjänstetillsättningen får för övrigt uppgiften lämnas till den överprövande myndigheten (2 kap. 4 §). Utan hinder av sekretess kan uppgiften även lämnas till arbetstagarorganisation (2 kap. 13 §). Genom de nu angivna reglerna motverkas de nackdelar som en sekretess i och för sig kan innebära.

Liknande synpunkter anför *Sveriges veterinärförbund.* Enligt gällande regler är en myndighet inte skyldig att vid beslut om tjänstetillsättning motivera beslutet. Förbundet anser att i konsekvens härmed även uppgifter av betydelse för en anställds personliga förhållanden och ev. annat som ligger till grund för beslut om anställning resp. nekad anställning bör sekretessbeläggas. Dock bör sekretessen inte gälla hos myndighet som har att uppta ev. besvär över anställningsbeslutet.

Som förut nämnts är *stadsjuristen i Stockholms kommun* positiv till förslaget. Särskilt tillfredsställande är det enligt stadsjuristen att området för sekretess har utsträckts till alla ärenden om omplacering. Likväl bör det övervägas om inte sekressen inom personal-administrationen bör utvidgas ytterligare. Skyddet inom den del av den personaladministrativa verksamheten som ligger utanför den personalsociala verksamheten är enligt förslaget begränsad till uppgifter om hälsotillstånd och uppgifter i ärenden om omplacering och pensionering. Intet hindrar dock att en myndighet, utan att något samband med personalsocial verksamhet föreligger, i personakter, personkort o. d. intar andra uppgifter av ömtålig natur för den enskilde. Även beträffande dessa uppgifter förefaller ett sekretesskydd välmotiverat. Det föreslås att skyddet utvidgas till att avse sådana uppgifter. Detta kan t. ex. ske genom att innehållet i paragrafens tredje stycke utgår, utom vad som sägs om beslut i ärende om omplacering och pensionering, och genom att andra stycket i stället omformuleras till att gälla "myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt". Härigenom undgår man enligt

stadsjuristen också de betydande svårigheter som kan uppkomma när det gäller gränsdragningen mellan personalsocial verksamhet i förslagets andra stycke och personaladministrativ verksamhet i övrigt.

Riksförsäkringsverket har intet att erinra mot det sekretesskydd som genom 11 § skulle tillerkännas den enskilde i fråga om myndigheternas interna personaladministration. Verket vill emellertid med skärpa framhålla att man i promemorian fortfarande – liksom i OSK:s betänkande – ger uttryck för en radikal felsyn så till vida att man baserar sina tankegångar på begreppet arbetsgivarinträde i den allmänna försäkringen (dvs. den speciella anordning som enligt träffat kollektivavtal ger myndigheten rätt att överta tjänstemannens ekonomiska fordran på försäkringen under vissa omständigheter – en rätt som för övrigt inte alls gäller alla hos myndigheten anställda). Verket hänvisar i denna del till sitt yttrande över LAH och vill bestämt varna för att denna anknytning redovisas i propositionstexten på ett sätt som innebär att statsmakterna får anses ha godtagit resonemanget.

Rikspolisstyrelsen anför att det i promemorian förutsätts att full offentlighet skall råda i disciplinärenden. Samtidigt lämnas en förhållandevis omfattande redovisning av de skäl, som anses motivera sekretess beträffande huvudsakligen hälsoförhållanden och enskilda personliga förhållanden i ärenden om omplacering och pensionering samt i ärenden som ingår i myndighets personalsociala verksamhet. Den åtskillnad som i förslaget gjorts mellan disciplinärenden å ena sidan och övriga berörda personaladministrativa ärenden å andra sidan är svårförståelig. Uppgifter om en persons alkoholproblem, hälsoförhållanden i övrigt och andra personliga förhållanden, som framkommit exempelvis sedan vederbörande uppträtt berusad i tjänsten blir således från sekretessynpunkt att betrakta på helt skilda sätt beroende på om ärendet föranleder disciplinförfarande resp. omplacering eller personalsocial åtgärd i annat hänseende. Sekretessbehovet måste i dessa fall rimligen bestämmas med utgångspunkt från uppgiftens menlighet för den enskilde och inte från arten av det ärende, vari uppgiften framkommit. De i förslagets 8 kap. 11 § tredje stycket angivna sekretessgrunderna bör alltså förutom ärenden om omplacering eller pensionering omfatta även disciplin- och avskedandeärenden. Besluten i ärendena skall självfallet inte omfattas av sekretessen. *Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* företräder samma uppfattning. *Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun* har inte något att erinra mot en fullständig offentlighet i tjänstetillsättningsärenden (med undantag dock för uppgifter om anställdas hälsotillstånd). Beträffande disciplinärenden är dock nämnden av den uppfattningen att behovet av sekretess väger över intresset av offentlighet och insyn. I sådana ärenden kan förekomma utpräglat ömtåliga uppgifter om den anställde, som inte utan vidare bör tillåtas komma till allmän kännedom. Rättssäkerhetsintresset får anses vara tillgodosett genom att den anställde har rätt att anlita biträde och genom att den anställdes fackliga organisation – enligt en särskild regel i förslagets 2 kap. – äger rätt till full insyn i ärenden av detta slag utan hinder av sekretess.

12 §

Värnpliktsverket finner det rent allmänt vara av betydelse att förslaget innehåller så omfattande bestämmelser till skydd för enskilds integritet och att sekretessen vid handläggningen av inskrivnings- och värnpliktsärenden genom förslaget blivit entydigt reglerad i författning. Lagrummet är dock inte heltäckande för att i erforderlig utsträckning ge stöd för sekretess inom värnpliktsverkets område. Enligt bestämmelserna i 3 § värnpliktslagen skall värnpliktig som av medicinska skäl är oduglig till krigstjänst frikallas från värnpliktens fullgörande. Till grund för beslut om frikallelse skall således ligga ett av läkare konstaterat och styrkt medicinskt förhållande av somatisk eller psykisk art, som bestående utgör hinder för tjänstgöring vid försvarsmakten. Bedöms den värnpliktige av medicinska skäl vara oduglig till krigstjänst under begränsad tid eller bedömer läkare att den värnpliktiges användbarhet säkrare kan bedömas vid senare tidpunkt skall den värnpliktige enligt bestämmelserna i 4 § värnpliktslagen undantas från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid. Båda dessa ärendetyper, som klart måste avskiljas från befrielse jämlikt 5 § värnpliktslagen, bör sålunda ingå i den i lagrummet gjorda uppräkningen och bör utformas "om frikallelse från värnpliktens fullgörande, om undantagande från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid". Detta tillägg bör införas i paragrafens första stycke omedelbart före "om befrielse från eller anstånd med värnpliktstjänstgöring". – Uppgifter som berör den enskildes personliga förhållanden förekommer även i ärenden om ändrad uttagning och/eller tillhörighet, dvs. bland annat ärenden där värnpliktig av olika skäl begär att få fullgöra sin tjänstgöring på annan ort eller vid annat förband än som förut har beslutats. I den övervägande delen av ansökningar om ändrad uttagning och/eller tillhörighet åberopar den värnpliktige personliga skäl av sådan art att de, om de hade åberopats i någon av i förslaget till 12 § första stycket uppräknade ärendetyperna, skulle ha sekretessbelagts. Lagrummet bör därför kompletteras med "om ändrad uttagning och tillhörighet". Tillägget bör införas efter "anstånd med värnpliktstjänstgöring". – Värnpliktsverket framhåller vidare att vissa aspiranter till fast anställning vid försvaret före antagning genomgår särskilda aspirantprövningar, som omfattar såväl psykologiska prov som medicinska och andra undersökningar. Sekretess bör enligt verkets uppfattning gälla i dessa ärenden i samma utsträckning som gäller för inskrivning av värnpliktiga. Paragrafens första stycke bör därför få ett tillägg av lydelse "om antagning av aspiranter till fast anställning vid försvarsmakten". Detta tillägg bör inplaceras efter "ärende om inskrivning av värnpliktig". *ÖB* stöder värnpliktsverkets synpunkter om komplettering av paragrafens första stycke.

Också *värnpliktsnämnden* förordar en komplettering av paragrafens första stycke i de hänseenden som värnpliktsverket har angivit. Nämnden tillstyrker att nuvarande tystnadsplikt enligt 12 § instruktionen (1966:434) för

värnpliktsnämnden byggs ut med föreslagen sekretess enligt 12 § första stycket. Som förslaget är utformat kommer sekretessen även att gälla för värnpliktsverket, vilket nämnden bedömer som lämpligt. För den enskilde känsliga uppgifter rörande sjukdom förekommer framför allt i ärenden rörande frikallelse från värnpliktens fullgörande enligt 3 § värnpliktslagen och undantagande från tjänstgöringsskyldighet enligt 4 § samma lag. I ärendeuppräkningen i 12 § första stycket har dessa ärendetyper inte medtagits. Eftersom befrielse och frikallelse resp. anstånd och undantagande inte är synonyma begrepp bör, för undvikande av missförstånd, lagtexten kompletteras med ärenden om frikallelse och undantagande. Även i ärenden rörande ändring av uttagning för utbildning enligt 6 § värnpliktslagen och/eller tillhörighet enligt 7 § nämnda lag kan känsliga uppgifter förekomma. Lagtexten bör därför kompletteras även med dessa ärendetyper.

Vapenfrinämnden anser att förslaget i allt väsentligt tillgodoser de önskemål om sekretess för vapenfriutredningar som nämnden uttalat i tidigare remissvar. Den föreslagna lagtexten torde vidare ge täckning för de tystnadsplikter som f. n. gäller till följd av bestämmelserna i instruktionen för nämnden och de föreskrifter i sådant hänseende som nämnden själv har meddelat. Nämnden tillstyrker förslaget i princip. Nämnden vill emellertid framhålla att den i viss utsträckning gör andra utredningar än sådana som föranletts av ansökningar om vapenfri tjänst. Nämnden åsyftar här främst utredningar rörande s.k. Jehovas vittnen. Dessa vägrar som bekant att fullgöra någon form av tjänsteplikt, således vare sig värnplikt eller vapenfri tjänst. De behandlas i värnpliktshänseende så att regeringen, enligt riksdagens bemyndigande, förklarar att de tills vidare inte skall inkallas till värnpliktstjänstgöring. I anledning av anmälan om förhållande som kan föranleda sådan förklaring av regeringen (jfr 27 § kung. 1966:414), gör vapenfrinämnden, efter remiss från försvarsdepartementet, utredning i ärendet. Denna går i princip till på samma sätt som en utredning i anledning av ansökan om vapenfri tjänst, låt vara att den är mera begränsad till både syfte och innehåll. Även rapporten rörande detta slag av utredning innehåller i stor utsträckning uppgifter om den värnpliktiges personliga förhållanden, särskilt hans religiösa inställning, som rimligen inte bör vara tillgänglig för envar. Utredningen åsyftar i första hand inte fråga om vapenfri tjänst utan i stället fråga huruvida den värnpliktige skall kallas in till tjänstgöring eller ej. Ärendet torde därför kunna rymmas under beteckningen "anstånd med värnpliktstjänstgöring" och till följd därav kan utredningen bli sekretessbelagd. Det må vidare framhållas att alla utredningar som vapenfrinämnden gör på det sättet kan anses tillhöra "ärende om vapenfri tjänst" och att nämnden, om innehållet i en utredning anses föranleda det, är berättigad att besluta att värnpliktig skall fullgöra vapenfri tjänst även om han inte gjort någon ansökan därom; se härom 13 § andra stycket vapenfrilagen (1966:413).

Den föreslagna lagens konstruktion, innebärande att sekretessen för en

handling i allmänhet inte följer med när handlingen överföres till ett annat ärende än det, vari sekretessen är föreskriven ger *vapenfrinämnden* anledning att närmare redovisa vad som händer med en utredningsrapport sedan ärendet har avgjorts hos nämnden. Om en ansökan om vapenfri tjänst bifalles, överlämnas handlingarna i ärendet till arbetsmarknadsstyrelsen (se 7 § kungörelsen 1966:414), vilken myndighet enligt vapenfrilagen är huvudman för de vapenfria tjänstepliktigas tjänstgöring. Syftet med lagförslaget får antas vara, att utredningensrapporten skall vara i lika mån sekretessbelagd hos arbetsmarknadsstyrelsen som hos vapenfrinämnden. Även om lagtextens uttryck "ärende om vapenfri tjänst" måhända i första hand för tankarna till ett ärende hos vapenfrinämnden, torde uttrycket dock kunna förstås såsom avseende även den verksamhet, som gäller de vapenfrias tjänstgöring. Därmed skulle sekretess föreligga för utredningsrapporten ej blott när den förvaras hos arbetsmarknadsstyrelsen utan även när den kan ha överlämnats till annan myndighet, hos vilken vapenfria fullgör tjänstgöring. Om en ansökan om vapenfri tjänst avslås arkiveras utredningsrapporten hos nämnden, i den mån inte utredningen till följd av besvär överlämnas till försvarsdepartementet. Det händer emellertid ganska ofta att nämnden i samband med avslag på en ansökan beslutar att ett exemplar av utredningen skall överlämnas till vederbörande militära myndighet. Skälet till en sådan åtgärd är att utredningen kan innehålla uppgifter, exempelvis om sjukdomar eller psykisk läggning, som kan vara av betydelse för den värnpliktiges militära tjänstbarhet. Utredningsrapporten överlämnas i sådant fall till vederbörligt värnpliktskontor. Därmed upphör handlingen att tillhöra ett ärende om vapenfri tjänst. De skäl som föranlett sekretessbeläggningen i sådant ärende föreligger givetvis även hos den militära myndigheten. Frågan huruvida handlingen på grund av annan bestämmelse i lagförslaget alltjämt kan bli belagd med sekretess synes emellertid tveksam. Närmast skulle komma i fråga att anse handlingen vid den militära myndigheten tillhöra ett ärende om inskrivning av värnpliktig. Enligt vad som inhämtats från värnpliktsverket synes den översända utredningsrapporten icke lämnas vidare från värnpliktskontoret. Detta är organiserat i en inskrivningssektion och en redovisningssektion (jfr exempelvis 8, 9 och 25 §§ värnpliktslagen 1941:967, 1 och 2 §§ kung. 1969:379 om inskrivning och redovisning av värnpliktiga och 10 § instruktionen 1968:341 för värnpliktsverket). Rapporten tilldelas redovisningssektionen och torde där föranleda bedömning huruvida den värnpliktige, ev. efter ytterligare utredning, skall frikallas från värnplikt enligt 3 § värnpliktslagen, uttagas för annan utbildning (6 § värnpliktslagen) eller erhålla annan tillhörighet (7 § värnpliktslagen). De åtgärder som kan komma i fråga vid värnpliktskontoret är sådana, som i 12 § värnpliktslagen anges såsom föremål för inskrivningsnämnds beslut vid inskrivningsförrättning. Huruvida motsvarande beslut, när det fattas efter det den värnpliktige blivit inskriven i sådan egenskap, kan

anses röra ärende om inskrivning, vågar nämnden inte uttala någon mening om. Det må dock anmärkas att beslut av sådant innehåll torde kunna fattas, förutom vid inskrivningsförrättning, av värnpliktsverket eller myndighet som verket bestämmer (jfr 19 § värnpliktslagen samt 30 och 31 §§ kungörelsen 1969:380 om värnpliktigas tjänstgöring m. m.). Nämnden anser angeläget att sekretessen för nämndens utredningsrapporter inte går förlorad när handlingen på angivet sätt överlämnas till militär myndighet och hemställer att för ändamålet ev. erforderlig jämkning av lagtexten vidtages. Det må tilläggas att det beskrivna förfarandet med översändande av utredningsrapporten till den militära myndigheten får anses hänga naturligt samman med vapenfriärendet.

Civilförsvarsstyrelsen konstaterar att den föreslagna lagen ger möjlighet till sekretess inom de områden som styrelsen i egenskap av central förvaltningsmyndighet för civilförsvaret har att bevaka utom vad gäller uppgifter om civilförsvarspliktigas enskilda förhållanden. Sådana uppgifter av känslig natur förekommer på motsvarande sätt som för värnpliktiga i ärenden om inskrivning av civilförsvarspliktiga och om befrielse från eller anstånd med civilförsvarstjänstgöring. Samma möjlighet till sekretess bör finnas för uppgifter om civilförsvarspliktiga som enligt förslaget gäller för uppgifter om värnpliktiga. De motiv för sekretess som anges beträffande uppgifter om värnpliktiga gäller med samma styrka uppgifter om civilförsvarspliktiga. I paragrafens första stycke bör därför läggas till "civilförsvarspliktig" efter "värnpliktig" och "civilförsvarstjänstgöring" efter "värnpliktstjänstgöring". Också enligt *värnpliktsnämndens* mening bör den ifrågavarande sekretessen i värnpliktsärenden gälla också ärenden av motsvarande slag som avser civilförsvarspliktiga.

Enligt *JO* kan, såvitt framgår av ett klagoärende hos JO, enskilda företagare som söker anstånd med fullgörande av värnplikstjänstgöring bli tvungna att lämna relativt ingående uppgifter rörande sitt företags ekonomiska förhållanden. JO vill därför föreslå att bestämmelser även införs till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden. *Svea hovrätt* anser att sekretesskyddets omfattning bör övervägas ytterligare. I de ärenden som avses torde förekomma inte oväsentligt inslag av uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden. Exempelvis näringsidkare som begär anstånd med värnpliktstjänstgöring måste i allmänhet lämna uppgifter om ekonomiska förhållanden vars röjande kan medföra skada för honom eller hans företag.

Också *värnpliktsverket* berör frågan om sekretess för ekonomiska förhållanden. I 22 § kungörelsen (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m. m. (TjK) anges, framhåller verket, bland de skäl som kan läggas till grund för beslut om anstånd att tjänstgöringen skulle vålla den värnpliktige olägenhet i hans arbete. För ensamföretagare eller företagare med ett fåtal anställda kan värnpliktstjänstgöringen medföra sådana ekonomiska konsekvenser, väsent-

liga olägenheter, att anstånd med tjänstgöringen bör medges. Av bestämmelserna i 25 och 26 §§ TjK framgår att det åligger sökanden att anskaffa intyg, som styrker behovet av anstånd. När det gäller sådana företagare som nyss har nämnts har värnpliktsverket efter samråd med vissa branschorganisationer utarbetat "Anståndsunderlag för egenföretagare", där den anståndssökande kan lämna de uppgifter som har bedömts erforderliga för att rätt kunna bedöma den värnpliktiges behov av anstånd. De lämnade uppgifterna berör mycket ingående såväl den enskilde företagarens privata ekonomi som rörelsens ställning. Enligt SekrL är ifyllda anståndsunderlag skyddade mot utlämnande i den del de berör sökandens förhållanden till bank och postgiro. Enligt verkets bestämda uppfattning bör dessa uppgifter även framdeles omfattas av sekretess. Med hänsyn till att dessa ärenden har en förhållandevis begränsad omfattning och att den föreslagna rubriken till 8 kap. anger att kapitlet reglerar sekretess med hänsyn *främst* till skyddet för enskilds personliga förhållanden bör ifrågavarande sekretess kunna regleras i 8 kap. 12 §. Sekretess i anståndsärenden skulle härigenom komma att regleras i ett och samma lagrum.

Med hänvisning till vad *värnpliktsverket* anfört om komplettering av paragrafens första stycke föreslår verket att lagrummet erhåller följande lydelse:

Sekretess gäller i ärende om inskrivning av värnpliktig, om antagning av aspiranter till fast anställning vid försvarsmakten, om frikallelse från värnpliktens fullgörande, om undantagande från tjänstgöringsskyldighet under erforderlig tid, om befrielse från eller anstånd med värnpliktstjänstgöring, om ändrad uttagning och tillhörighet, om vapenfri tjänst eller om antagning till bistånds- och katastrofutbildning för uppgift om enskilds personliga och i anståndsärenden även ekonomiska förhållanden, om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men eller skada för den enskilde eller någon honom närstående. Sekretessen gäller dock ej beslut i ärendet.

Värnpliktsnämnden förutsätter rent allmänt att den sekretess som avser enskilds personliga förhållanden också avser uppgifter om vederbörandes ekonomiska personliga förhållanden.

Försvarets civilförvaltning anför att den handlägger ärenden rörande n ä r i n g s b i d r a g och f a m i l j e b i d r a g till värnpliktiga enligt familjebidragslagen. I dessa ärenden kan förekomma uppgifter om näringsidkares affärs- eller driftförhållanden samt om personliga förhållanden, vilkas röjande kan medföra skada. Förslagets 8 kap. 12 § torde ge skydd för uppgifter om personliga förhållanden. Civilförvaltningen förutsätter att föreskrifter av regeringen enligt 9 kap. 4 § också kommer att tillgodose sekretessbehovet när det gäller affärs- eller driftförhållanden.

Biståndsutbildningsnämnden har inget att invända mot de frågor i lagförslaget, vilka berör myndighetens verksamhetsområde, och tillstyrker förslaget.

Med anledning av bestämmelserna i paragrafens andra stycke rörande försvarsmaktens personalvård anför *ÖB* att inom personalvården benämningen personalvårdsassistent numera används endast i vad avser befattningshavare i krigsorganisationen samt på vissa tillfälligt anställda medhjälpare vid fredsförbanden. Anställd inom personalvården som har till uppgift att bistå med enskild rådgivning benämns numera konsulent. I enlighet härmed föreslås att paragrafens andra stycke får följande lydelse: "Sekretess gäller ... för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos personalvårdskonsulent eller annan befattningshavare ... närstående." Med denna lydelse kommer all personal inom personalvården som handlägger värnpliktigas personliga förhållanden att omfattas av förslaget. Samtidigt uppnås överensstämmelse med vad som gäller för anställda enligt 11 §. Också *värnpliktsverket* påpekar att anställd befattningshavare inom försvarets personalvård numera benämns konsulent.

Civilförsvarsstyrelsen föreslår att lagrummet kompletteras så att det täcker också civilförsvarets personalvård med avseende på civilförsvarspliktiga och åberopar härför samma skäl som för av styrelsen föreslagen komplettering av paragrafens första stycke.

13 §

Paragrafen har inte kommenterats särskilt av någon remissinstans.

14 §

Enligt *datainspektionen* är avvägningen mellan offentlighet och sekretess i ärenden rörande utlänningar besvärlig, vilket belyses av den ganska häftiga remissdiskussionen över OSK:s förslag i denna del. Den i promemorian valda lösningen – ett generellt skydd vid risk för övergrepp eller annat allvarligt men, kompletterat med ett mera vidsträckt skydd för uppgifter om personliga förhållanden i kontrollärenden – synes datainspektionen godtagbar.

Statens invandrarverk uttalar allmänt om förslaget att det i likhet med 37 § LAH fastslår en presumtion för offentlighet i utlänningsärenden. I yttrandet över LAH avstyrkte invandrarverket detta och ansåg att sekretess borde bli huvudregel. Verket har, konstateras det, inte fått gehör för detta. Möjligheterna att sekretessbelägga uppgifter har dock vidgats i förhållande till 37 § LAH genom den utformning som 14 § har erhållit.

Regeringsrätten föreslår att bestämmelsen i paragrafens första stycke att sekretess i vissa avseenden gäller i fråga om uppgifter beträffande utlänning, om risk föreligger att röjande kan medföra skada, ersätts med det s. k. omvända skaderekvisitet.

Invandrarverket anknyter till uttalandet i specialmotiveringen till paragrafens första stycke att bestämmelsen får sin största betydelse för invandrar-

verket, polismyndigheterna och utrikesförvaltningen. Hos invandrarverket torde dock, uttalar verket, det övervägande antalet ärenden kunna sekretessbeläggas med stöd av andra stycket. Verket anser t. ex. att en uppgift om någons personliga förhållanden normalt medför ett sådant men för honom som föranleds av förhållandet mellan honom och utländsk stat. I jämförelse med nuvarande förhållanden innebär första stycket en förstärkning av utlänningars sekretesskydd framför allt i deras kontakter med andra myndigheter än invandrarverket och polismyndigheterna. För invandrarverkets uppgift att utöva kontroll över utlänningar torde första stycket få praktisk betydelse huvudsakligen då det gäller beslut. Första stycket kan enligt verket ge ett både önskvärt och nödvändigt skydd för enskilda utlänningar. Det är angeläget att detta införs i en ny sekretesslag. Bestämmelsen ställer emellertid stora krav på den offentliga förvaltningen både då det gäller att ha bestämmelsen i åtanke och tillämpa den.

Stadsjuristen i Norrköpings kommun anser att det skydd som paragrafens första stycke avser att ge är motiverat, men att det borde vara möjligt att finna en regel som är enklare att tillämpa. I lagrummet stadgas sekretess för uppgift som rör utlänning, om risk föreligger att röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp. Övergreppet skall enligt bestämmelsen vara föranlett av utlänningens förhållande till utländsk stat eller myndighet eller till organisation av utlänningar. Denna sekretessbestämmelse, som kommer att gälla bl. a. för verksamhet vid de kommunala invandrarbyråerna, har fått en utformning som gör att den blir ytterligt svår att tillämpa.

Utlänningslagkommittén konstaterar att i paragrafens första stycke används, till skillnad från vad som nu är fallet, det raka skaderekvisitet. För hemlighållande förutsätts att det föreligger risk för att röjande av uppgiften skulle medföra att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. I denna del har kommittén intet att invända.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke om sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar kritiseras av *invandrarverket, utlänningslagkommittén* och *TCO.*

Invandrarverket finner det olämpligt och skadligt att i andra stycket tillämpa det raka skaderekvisitet. I stället bör det omvända skaderekvisitet tillämpas. Detta skulle innebära att sekretess skall vara regel i verksamhet för kontroll över utlänningar när det gäller uppgift om enskilds personliga förhållanden. Kan det antas att röjandet av uppgifter inte medför men för utlänningen eller någon honom närstående, skall uppgifterna lämnas ut.

Skälen för denna ståndpunkt utvecklar invandrarverket på följande sätt. I specialmotiveringen till andra stycket sägs – med hänvisning till OSK:s förslag – att det föreligger ett betydande offentlighetsintresse i utlännings-

ärenden. OSK utvecklade inte närmare sina grunder för detta påstående. Inte heller i det nya förslaget utvecklas närmare vad som egentligen menas med ett betydande offentlighetsintresse i utlänningsärenden. En omfattande insyn i invandrarverkets verksamhet är utan tvekan nödvändig och önskvärd. Man kan dock inte se bort från utlänningsärendenas många gånger ömtåliga natur och de ödesdigra konsekvenser som full insyn i varje enskilt ärende kan medföra. Enligt det föreslagna andra stycket blir offentlighet en huvudregel om det kan antagas att röjande av uppgifter inte medför men för utlänningen eller honom närstående. Det framhålls i specialmotiveringen att redan antagandet om en ganska lindrig skada leder till sekretess. Vidare görs det gällande att skaderekvisitet på grund av uppgifternas ofta ömtåliga natur torde bli uppfyllt i ett stort antal fall. Verket beskrev i sitt yttrande över OSK:s betänkande närmare vilka uppgifter som sammanställs över utlänningar och svårigheterna att pröva om uppgifter angående en utlännings enskilda förhållande skall hemlighållas. Verket har ingen lokal organisation.

Utredningar i utlänningsärenden utförs oftast av polisen och kompletterande uppgifter begärs med stöd av bestämmelser i utlänningslagstiftningen även från andra myndigheter, t. ex. sociala myndigheter, allmänna försäkringskassor, exekutionsväsendet m. fl. Arbetskraftsinvandringen från länder utanför Norden har praktiskt taget upphört. När OSK:s betänkande behandlades var majoriteten av ärenden från sekretessynpunkt relativt okomplicerade. Invandringen av icke-nordiska medborgare består numera och kommer förmodligen under överskådlig framtid att bestå av utlänningar som anför politiska skäl eller som åberopar personlig anknytning till Sverige. Även om polismyndigheten eller verket kan sekretessbelägga de flesta uppgifter en utlänning lämnar, kvarstår enligt förslaget att offentlighet är det primära. Det kan alltså inte till en utlänning sägas att de uppgifter han lämnar i princip kommer att sekretessbeläggas. En presumtion för offentlighet innebär tvärtom att hans uppgifter skall utlämnas närhelst någon begär det, förutsatt att den myndighet som prövar frågan kan konstatera att ett utlämnande inte medför något men för honom. Det är sannolikt svårare att göra en sådan bedömning i utlänningsärenden än i många andra typer av ärenden. Än viktigare är att ett felaktigt utlämnande i utlänningsärenden kan medföra allvarlig skada som inte kan repareras. Det är vanligt att politiskt flyktingskap kan konstateras först sedan olika uppgifter sammanställts. På grund av ovana vid svenska förhållanden, okunnighet om svensk invandringspolitik, rädsla för myndigheter m. m. lämnar många utlänningar felaktiga eller ovidkommande uppgifter eller förtiger väsentliga uppgifter, även sådana som skulle stärka hans sak. Först efter förnyad utredning framkommer de rätta förhållandena. Därför kan det vara svårt att i inledningsskedet rätt bedöma om vissa uppgifter omfattas av sekretess eller ej. Under handläggningen kan det också komma fram omständigheter som gör hela ärendet grannlaga ur sekretessynpunkt. Det är viktigt att en utlänning som kommer till Sverige

och som på grund av sina erfarenheter känner misstro till myndigheter, kan upplysas om att lagen skyddar hans utsagor om personliga förhållanden mot insyn. Med stöd av nuvarande regler är förhörsledarna hos polisen instruerade att tala om för den som skall höras att det han säger inte kommer till någon obehörigs kännedom. Det nya lagförslaget gör ett sådant förfarande omöjligt. Även när en inresande har andra skäl än politisk förföljelse att åberopa är sekretessen nödvändig. Ett exempel: en ung kvinna med ett litet barn kom från ett arabiskt land till Sverige. Hon sade sig vara gift och ha sin make kvar i hemlandet. Först i sista stund när ett avlägsnande från Sverige var nära blev hon övertygad om att hon riskfritt kunde berätta sin sanna historia. Det visade sig att hon blivit utstött för att hon fött ett barn utan att vara gift. Det var möjligt att berätta endast p. g. a. att hon kunde garanteras sekretess.

Invandrarverket anför ytterligare att den eftersträvansvärda insynen i verkets verksamhet är fullt möjlig även med omvänt skaderekvisit. I själva verket fungerar det så redan nu. Den som anser sig felaktigt behandlad av verket kan i all den utsträckning han önskar påkalla offentlig uppmärksamhet kring sitt fall. Så sker nästan dagligen i och med att nyhetsmedia kontaktas av vederbörande utlänning, som på detta sätt söker påverka behandlingen av sitt ärende.

Utlänningslagkommittén framhåller sammanfattningsvis att starka skäl talar för att nuvarande sekretesskydd behålls i utlänningskontrollärenden. En övergång till den ordning som föreslås i departementspromemorian skulle vara djupt olyckligt både med hänsyn till utlänningen och till möjligheterna för utlänningsmyndigheterna att nå fram till riktiga avgöranden i flyktingskaps- och andra utlänningsärenden. Presumtionen i paragrafens andra stycke bör utformas så, att utlämnande av handling eller röjande i övrigt av uppgift tillåts endast om det måste antas att men för utlänningen eller honom närstående inte uppkommer. Kommittén motiverar sin inställning på följande sätt. Enligt andra stycket förutsättes för att utlämning av handling skall kunna vägras eller uppgift i övrigt skall vara hemlig, att det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra men för utlänningen eller någon honom närstående. Uppgift om utlännings adress eller civilstånd anges normalt vara så harmlös att den bör lämnas ut. I särskilda fall sägs utlämnandet dock vara farligt och uppgiften bör då inte röjas. Det är den enskilde tjänstemannen som i varje särskilt fall skall försöka att bedöma vilka uppgifter i utlänningsakten som kan antas medföra skada vid utlämnandet. Att han kan komma att ställas inför besvärliga avvägningar medges också i promemorian. Vad som, särskilt i fråga om uppgifter inom utlänningskontrollen, är avgörande i detta sammanhang är emellertid den ökade rättsosäkerhet för utlänningarna som blir en följd, om nuvarande presumtionsregel vänds. De utlänningar som söker sig till vårt land, som flyktingar eller som invandrare i allmänhet, måste för att få stanna här lämna ingående uppgifter om sig själva och sina anhöriga.

I många fall är det fråga om människor som är i desperat behov av att inte sändas iväg. Denna skyldighet att lämna uppgifter om personliga förhållanden saknar motsvarighet i fråga om dem som föds här. Redan jämlikhetsskäl talar därför till förmån för ett starkt sekretesskydd för uppgifter som hör till utlänningskontrollen. Det finns i detta sammahang anledning att peka på att den arbetskraftsinvandring som tidigare dominerade numera praktiskt taget har upphört. De grupper av utlänningar som söker sig hit utgörs i stor utsträckning av politiska flyktingar och s. k. B-flyktingar (2 § tredje stycket utlänningslagen). Hos en flykting väcker redan risken för att uppgifter ur akten kan komma till hemlandsmyndigheternas kännedom stark och berättigad oro. Detta gäller även beträffande de uppgifter som enligt departementspromemorian normalt skall betraktas som harmlösa. Frågan gäller f. ö. inte bara de humanitära aspekterna, vilka kommittén emellertid anser väga tungt. Erfarenheten visar att en riktig bedömning av flyktingskapsfrågan i allmänhet inte i praktiken är möjlig, om inte utlänningen kan förvissas om att sekretessen är betryggande. Detta senare är inte möjligt, om bedömningen av sekretessfrågan skall ske i den ordning som föreslås i promemorian. Utlänningslagkommittén kan som framgått inte godta den schematiska uppdelning i harmlösa och icke harmlösa uppgifter inom utlänningskontrollen som görs i departementspromemorian och som motiverat det raka skaderekvisitet. Avgörande för kommittén är att karaktären av de uppgifter som finns i utlänningsakten genomgående är sådana att en betryggande sekretess är nödvändig. En sådan är möjlig endast genom att bevisbördan läggs på den som vill få ut handling eller annan uppgift ur akten. Den omständigheten att det i akten kan finnas ett fåtal uppgifter, som det i vissa lägen kan, men för den skull inte behöver, vara ofarligt att offentliggöra, kan inte rimligtvis få tas till intäkt för att bryta sönder en nödvändig och väl fungerande ordning. Den ordning med ett rakt skaderekvisit som föreslås i promemorian kommer utan varje tvivel att medföra offentliggörande i många fall då starka skäl talar för att offentlighet borde ha undvikits. Kommittén vill även hänvisa till att ett omvänt skaderekvisit förekommer på flera håll i promemorieförslaget, fastän riskerna vid offentliggörande av uppgifter om t. ex. civilstånd eller bostadsadress inte i dessa fall kan anses mera betydande än när det gäller motsvarande uppgifter i utlänningsakten. Det skall inte bestridas att det finns vägande skäl för offentlighet i utlänningskontrollärendena. Offentlighetsintresset tillgodoses emellertid även med den omvända presumtionen såväl genom att utlänningen disponerar över uppgifterna som genom att utlämnande i allt fall får ske när det kan eller måste antas att skada eller men inte uppstår. En sådan avvägning mellan offentlighets- och sekretessintresset har som nämnts gjorts bl. a. inom sjuk- och socialvårdsområdet och bör göras även här.

Också enligt *TCO* bör presumtionen i paragrafens andra stycke utformas så, att utlämnande av handling eller röjande i övrigt av uppgift tillåts endast

om det måste antagas att men för utlänningen eller honom närstående inte uppkommer. Karaktären av de uppgifter som finns i utlänningsakten är enligt TCO genomgående sådan att en betryggande sekretess är nödvändig. En sådan är möjlig endast genom att bevisbördan läggs på den som vill få ut handling eller annan uppgift ur akten. Den omständigheten att det i akten kan finnas ett fåtal uppgifter, som det i vissa lägen kan men inte behöver vara ofarligt att offentliggöra, kan inte rimligtvis få tas till intäkt för att bryta sönder en nödvändig och väl fungerande ordning. Den ordning med ett rakt skaderekvisit som föreslås i promemorian kommer i detta fall att medföra offentliggörande i många ärenden, då starka skäl talar för att offentlighet borde ha undvikits. Starka skäl talar för att nuvarande sekretesskydd behålls i utlänningskontrollärenden. Liksom utlänningslagkommittén anser TCO att en övergång till den ordning som föreslås i departementspromemorian skulle vara djupt olycklig både med hänsyn till utlänningen och till möjligheterna för utlänningsmyndigheterna att nå fram till riktiga avgöranden i flyktingskaps- och andra utlänningsärenden.

Invandrarverket anför att vissa generella problem vid tillämpningen av paragrafen sammanhänger med ansökan om svenskt medborgarskap och förvärv av sådant. I promemorieförslaget anges vad som avses med verksamhet för kontroll över utlänningar. Naturalisationsärenden nämns inte. Innehållet i ett medborgarskapsärende är ofta av samma slag som förekommer i andra utlänningsärenden. Vid den utredning som görs av polismyndighet med anledning av ansökan om svenskt medborgarskap lämnas bl. a. en redogörelse för sökandens levnadsförhållanden. Enligt verkets mening kan även medborgarskapsärenden omfattas av sekretess enligt paragrafens tredje stycke. Detta står också i överensstämmelse med den praxis verket har vid tolkningen av SekrL. Verket förutsätter vidare att de uppgifter som har lämnats i utlänningsärenden kan omfattas av sekretess även sedan vederbörande har förvärvat svenskt medborgarskap.

Bestämmelsen i paragrafens tredje stycke om tidsbegränsning av handlingssekretessen berörs av *invandrarverket*. Enligt förslaget skall uppgift i allmän handling som omfattas av sekretess vara sekretessbelagd i högst 50 år. Det understryks i förslaget att de angivna sekretesstiderna skall vara maximitider och att myndigheterna under hela den angivna tiden skall gå in på en realprövning av skaderekvisiten. Verket har intet att invända mot denna princip. Många av uppgifterna som rör utlänningar hänför sig t. ex. till förhållanden och händelser under andra världskriget. Det kan inte, framhåller verket, vara rimligt att dessa uppgifter skall bli offentliga under berörda personers livstid. Verket finner inte skäl att frångå den tidsgräns – 70 år – som gäller i dag.

15 §

Allmänt uttalar *riksskatteverket* om den föreslagna regeln i 15 § att den – bortsett från sänkningen av tidsgränsen från 70 till 50 år – enligt verkets mening inte innebär någon väsentlig förändring av redan tillämpad praxis med stöd av 13 § första stycket SekrL. Riksskatteverket finner det allmänt vara tillfredsställande att det nya stadgandet utan ändrad saklig innebörd har fått en mera lättfattlig och tidsenlig innebörd.

Riksskatteverket uppehåller sig vidare vid uttrycket verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen. Begreppet folkbokföring definieras i 1 § folkbokföringsförordningen (1967:198). Det omfattar i första hand kyrkobokföringen hos pastorsämbetena (i Stockholm och Göteborg även hos de lokala skattemyndigheterna) och mantalsskrivningen hos de lokala skattemyndigheterna. Självklart är, framhåller riksskatteverket, att även länsregistreringen (74 § folkbokföringskungörelsen 1967:495) liksom av verket i egenskap av central folkbokföringsmyndighet förda register och andra hos verket tillgängliga personuppgifter omfattas av kriteriet verksamhet som avser folkbokföringen. Som framhållits i promemorian, fortsätter riksskatteverket, förs emellertid också utanför folkbokföringen register över befolkningen som baserar sig på uppgifter lämnade av folkbokföringsmyndigheterna. Utöver det nämnda exemplet samordnat person- och adressregister (SPAR), som förs av DAFA, kan vidare nämnas det register över befolkningen som rikspolisstyrelsen för på microfiche, riksförsäkringsverkets register över befolkningen och statistiska centralbyråns s. k. RTB-register (register över totalbefolkningen). Gemensamt för dessa register är att de grundläggande personuppgifterna hämtas från och grundar sig på länsregistreringen. I de två sistnämnda fallen gäller dock särskilt enligt 8 kap. 7 § en likartad, respektive enligt 10 kap. 8 § en strängare sekretess. Det torde emellertid vara välbetänkt att inte precisera sekretessområdet i 8 kap. 15 § på annat sätt än som "annan liknande registrering". Sedan länge pågår en utveckling som syftar till att folkbokföringen skall utgöra ett basregister från vilket andra samhällsområden hämtar de grundläggande uppgifterna för sin egen personregistrering. Ytterligare sådana samhällsområden kan tillkomma. Exempel härpå är den registrering för medlemmar av svenska kyrkan som skulle bli följden om den lokala folkbokföringen överflyttas på borgerlig myndighet från pastorsämbetena i samband med ändrade relationer mellan stat och kyrka.

DAFA berör särskilt det förut nämnda adressregistret SPAR. DAFA konstaterar att det av specialmotiveringen framgår att den föreslagna bestämmelsen även gör det möjligt att hemlighålla uppgifter i ett i SPAR ingående s. k. flaggregister. Flaggregistrets uppgift skulle vara att ange vilka kunder till SPAR som önskar ändringsavisering om olika personer. En

förutsättning är emellertid, för att bestämmelsen skulle omfatta uppgifter i flaggregistret, att de uppgifter om en person som förekommer i registret tillsammantagna lämnar sådan information om honom att det skulle anses menligt att förhållandet kom till utomståendes kännedom. DAFA erinrar inledningsvis om de överväganden rörande integritetsfrågorna i samband med inrättande av ett flaggregister, som gjordes i anslutning till att riksdagen fattade beslut om SPAR. Riksdagens beslut om inrättande av SPAR bygger på ett förslag som statskontoret överlämnade till regeringen i juni 1976. Förslaget innebar att tre aviseringsmetoder, kallade metod A, B och C, skulle finnas tillgängliga i SPAR. Vad gäller metod C innebar metoden enligt statskontorets förslag automatiskt avisering av ändringsdata efter det att kunden meddelat SPAR personnummer för de personer kunden önskar ändringsavisering om. För att metod C skulle kunna användas fordrades, enligt statskontoret, ett s. k. flaggregister med uppgift om vilka kunder som önskar ändringsavisering och vilka personer som omfattas av det aktuella registret. Konstitutionsutskottet anförde i betänkandet 1976/77:21 med anledning av propositionen 1976/77:27 om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister jämte motioner, att SPAR i sin föreslagna utformning kunde ge anledning till viss oro från integritetssynpunkt, i första hand när det gällde möjligheterna till automatisk ändringsavisering enligt metod C, vilken förutsatte inrättande av ett s. k. flaggregister. Enligt utskottets uppfattning borde frågan om ändringsavisering enligt metod C övervägas ytterligare. DAFA anför vidare att i anledning av riksdagens beslut om inrättande av ett centralt statligt person- och adressregister, SPAR, regeringen den 30 december 1976 uppdrog åt DAFA att bedriva utvecklingsarbete med och successivt ta i drift ett sådant register. I beslutet föreskrevs bl. a. att frågan om automatisk ändringsavisering enligt en metod som bygger på ett s. k. flaggregister skulle övervägas ytterligare. Överväganden skulle ske i samarbete med datalagstiftningskommittén och behandlas med förtur i utvecklingsarbetet. Resultatet av övervägandena skulle vidare underställas regeringen för prövning. I skrivelse den 22 juni 1977 till regeringen har DAFA redogjort för sina överväganden beträffande automatisk ändringsavisering baserad på ett s. k. flaggregister. DAFA har därvid konstaterat att det – enligt vad DAFA erfarit – finns behov av en aviseringsmetod i SPAR som innebär att kunden automatiskt erhåller ändringsavisering beträffande personer, vilka ingår i dennes register, dvs. av en aviseringsmetod som tillgodoser det ändamål alternativ C i statskontorets förslag är avsett att fylla. DAFA anser emellertid att en sådan aviseringsmetod kan utvecklas inom ramen för det av statskontoret föreslagna och av riksdagen godtagna aviseringsalternativet B (kund får ändringsaviseringar om i sina register ingående personer enligt vid varje tillfälle lämnad personförteckning) och utan att ett flaggregister samtidigt skapas. Den av

DAFA föreslagna automatiska ändringsaviseringen – som ger kunderna samma service som en metod med flaggregister – går i korthet ut på att DAFA på kunds uppdrag administrerar och uppdaterar ett kunden tillhörigt register över vilka personer han önskar få ändringsavisering om. Uppdraget är identiskt med övriga servicebyråuppdrag vid DAFA och har ingen direkt koppling till SPAR. Ur offentlighets- och sekretessynpunkt omfattas detta register – i likhet med register i övriga servicebyråuppdrag vid DAFA – av 2 kap. 10 § TF (1976:955) och 9 kap. 7 § sekretesslagen i föreliggande promemoria. DAFA har i sina överväganden beträffande flaggregistret samrått med datalagstiftningskommittén (DALK) och datainspektionen, vilka i ett samrådsyttrande den 8 juni 1977 konstaterat att den av DAFA presenterade metoden bör kunna godtas från integritetssynpunkt. DAFA vill dock särskilt betona att även om en sekretessbeläggning av ett s. k. flaggregister f. n. inte är nödvändigt – p. g. a. vad ovan anförts – frågan med största sannolikhet kommer att aktualiseras igen då terminalanslutning och dator till dator-förbindelse till SPAR blir aktuell.

Skaderekvisitet och lokutionen särskild anledning berörs av några remissinstanser. *Regeringsrätten* uttalar att denna speciella lokution enligt promemorian är baserad på regeringsrättens yttrande över OSK:s betänkande. Med den nya konstruktion sekretessbestämmelsen har fått i det remitterade förslaget kan i detta fall de särskilda bestämmelserna ersättas av ett rakt skaderekvisit. Bedömningen i fråga om utlämnande av namn och adress etc. torde enligt regeringsrätten i huvudsak bli den åsyftade, eftersom i allmänhet någon skada inte torde kunna beräknas föreligga.

Datainspektionen anser att promemorians förslag innebär att sekretessen för folkbokföringsuppgifter inskränks men att viss möjlighet bibehålls att i undantagssituationer hindra utlämnande av uppgifter, vilkas röjande kan vara menliga för enskild. Uttrycket särskild anledning är visserligen obestämt men ger dock en anvisning på särskild restriktivitet vid bedömningen av om en uppgift får undantagas från offentligheten. Ett exempel på undantag kan t. ex. vara uppgift om tidigare personnummer för den som har bytt kön.

Enligt *datalagstiftningskommittén* innebär den föreslagna sekretessbestämmelsen när det gäller folkbokföringsuppgifter att sekretessen för sådana uppgifter tunnas ut i jämförelse med 13 § SekrL. Enligt direktiven har kommittén att överväga behovet av och möjligheterna att begränsa försäljning av personuppgifter för kommersiellt bruk. De myndigheter som främst torde anlitas för uttag av personuppgifter för sådant bruk, länsstyrelserna, har hittills kunnat åberopa folkbokföringssekretessen som stöd för vägran att lämna ut begärda uppgifter, om risk för integritetsintrång bedömts föreligga. Dessa möjligheter minskar alltså med den nya bestämmelsen. Å andra sidan kan detta sägas kompenseras av den nya bestämmelsen i TF som gör det möjligt för datainspektionen att med stöd av datalagen även beträffande myndighets personregister meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får

göras tillgängliga. Bl. a. kan inspektionen förbjuda användningen av vissa söknycklar. Datalagstiftningskommittén har därför inte någon invändning mot den föreslagna ändringen.

Riksskatteverket ansluter sig till den i promemorian (s. 450) framförda åsikten att alla slags uppgifter skall kunna innefattas under begreppet enskilds personliga förhållanden – och alltså inte som enligt äldre praxis endast vissa slags uppgifter motsvarande vad som i äldre lagspråk benämndes enskild persons leverne och seder – och att sekretessområdet för folkbokföringen inte bör anges genom en uppräkning av vissa slags personuppgifter utan skall följa av skaderekvisit. Självfallet kan antas, framhåller verket, att den vidsträckta tillämpning som blir följden av den föreslagna utformningen av skaderekvisitet kommer att ställa stora krav på myndigheterna. Utrymmet för subjektiva värderingar blir efter stadgandets ordalydelse stort och bör därför i möjligaste mån begränsas i praxis. Riksskatteverket finner det därför angeläget att den i promemorian angivna (s. 132) principen kommer till klart uttryck i motiven, nämligen att tjänstemannen inte har att försöka utröna om särskilda skäl finns för att vägra utlämnande av normalt tillgängliga uppgifter t. ex. om en persons namn, adress eller personnummer. Begreppet särskild anledning får sålunda fattas som att objektiva kriterier mot ett utlämnande finns, exempelvis om en adress tidigare har spärrats till följd av en befarad och sannolikgjord personförföljelse.

De av riksskatteverket nämnda svårigheterna belyses av till verkets yttrande fogade yttranden från *kyrkobokföringsinspektörerna i Västerås stift, i Luleå stifts norra inspektionsområde och i Stockholms stift.* Bl. a. framförs den meningen att man av förslaget skulle kunna få den uppfattningen att expeditionspersonalen i fråga om både rutinuppgifter om adresser, civilstånd, namn, födelsetid och liknande och uppgifter om mera direkt ömtåliga personliga förhållanden, exempelvis uppgifter om börd utom äktenskapet, skilsmässor, omgifte, skulle tvingas pröva "av särskild anledning". Det föreslagna stadgandet skulle, framhålls det, onekligen kunna innebära en ändring i praxis, som väl inte avses. Vid formuleringen av 15 § borde hänsyn tas till detta. Det förutses vidare att uttrycket "om det av särskild anledning kan antagas" kan bli föremål för mycket olika tolkningar.

De framförda tolkningssvårigheterna föranleder inte *riksskatteverket* att föreslå någon ändring av stadgandet. Enligt verket innebär den föreslagna lagtexten endast ett förenklat återgivande av vad som nu tillämpas enligt 13 § SekrL. Försök till någon ytterligare precisering torde inte underlätta tillämpningen. För denna bör det emellertid vara viktigt att sammanfattningsvis fastslå att "särskild anledning" kan följa både av uppgiftens karaktär som sådan (t. ex. könsändring och börd) och av speciella omständigheter i fråga om en normalt harmlös uppgift, t. ex. att en adress blivit spärrad till följd av befarad personförföljelse.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att, som länsstyrelsen framhöll i sitt

yttrande över OSK:s förslag angående sekretess för handlingar som tillhör folkbokföringen, utlämnande av även till synes bagatellartade personuppgifter som t. ex. adresser i vissa fall kan medföra men för den enskilde. Länsstyrelsen konstaterar med tillfredsställelse att folkbokföringsmyndigheterna nu föreslås få möjlighet att pröva för vilket ändamål uppgifterna begärs utlämnade. Länsstyrelsen anför vidare att man i specialmotiveringen till 15 § i första hand synes ha tänkt på den skada som kan tillfogas enskilda genom s. k. massuttag från folkbokföringsmyndigheterna, exempelvis angående vissa invandrargrupper. Länsstyrelsen vill framhålla att det synes angeläget att en ändamålsprövning i vissa fall kan göras också då enstaka uppgifter begärs utlämnade. Med hänsyn till skaderekvisitets utformning torde den föreslagna bestämmelsen även komma att bli tillämplig i dessa fall.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* vore det önskvärt om man redan i förarbetena till den nya lagen kunde lämna ytterligare exempel på sökbegrepp, med vilka man bör handskas varsamt. I promemorian nämns nationalitet. Förslag till ytterligare sådana exempel är omyndighet, förekomst i vapenregister och kanske också pensionskoder.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att exemplifieringen av när adressuppgift skall kunna åtnjuta sekretesskydd bör utökas med fall där personer, som är utsatta för hot från annan person, har hemställt att adressuppgifter inte skall utlämnas.

Sveriges direktreklamförening noterar att huvudregeln liksom hittills bör vara att uppgifter om namn, adress, personnummer etc. skall vara offentliga. Föreningen utgår från att detsamma gäller för samhörighetsbeteckningar.

Riksskatteverket berör särskilt förslaget i förhållande till 83 § folkbokföringskungörelsen och där föreskriven tystnadsplikt. Stadganden av typ som nämns i 83 § kungörelsen har varit föremål för tvekan beträffande räckvidden. Riksskatteverket har för egen del stannat för en tolkning som nära ansluter sig till att tystnadsplikten inte kan anses sträcka sig längre än handlingssekretessen, något som kommer till uttryck i *riksskatteverkets* broschyr "Folkbokföring, för nyanställd personal på pastorsexpeditionerna". I denna broschyr uttalas vidare att personalen på pastorsexpeditionerna har ett i många avseenden grannlaga arbete. Både vid direkt kontakt med allmänheten och genom anteckningar i kyrkoböckerna får man kännedom om människors förhållanden. Allmänheten skall, framhålls det i broschyren, tryggt kunna gå till pastorsexpeditionerna med sina ärenden och lita på att de anställda inte diskuterar deras ärenden med andra. Den anställde uppmanas att göra till regel att inte för vänner och anhöriga tala om vad han genom sitt arbete har fått reda på, även om förhållandet inte i och för sig är sekretessbelagt. Det anges slutligen i broschyren att tystnadsplikten är kvar även när man lämnat sin tjänst. Riksskatteverket fortsätter. I promemorian har något berörts problemet med att tystnadsplikt ej längre kommer att uttryckligen finnas föreskriven på sätt exempelvis anges i 83 § folkbokfö-

ringskungörelsen. Det talas bl. a. (s. 181) om att man "kan utgå från att de meddelarfrihetsförbundna tystnadsplikterna också i fortsättningen kommer att vid sidan av sin rättsliga funktion ha den verkan att de utövar ett psykologiskt och moraliskt tryck på de offentliga funktionärerna att vara återhållsamma med att lämna uppgifter till massmedierna". Den särskilt föreskrivna tystnadsplikten torde emellertid haft en låt vara obestämd och diskutabel men dock i huvudsak positiv inverkan på tjänstemannaförtroendet hos allmänheten utöver kontakterna med massmedierna. Denna tystnadsplikt har uppfattats så att – även om det ej varit fråga om sekretesskyddade uppgifter – det ansetts olämpligt att opåkallat utanför tjänsten diskutera och föra vidare sådana upplysningar av intrikat karaktär om personer som man erhållit under tjänsteutövningen. Något korrektiv mot en oönskad lösmynthet hos tjänstemännen finns inte med den föreslagna utformningen av tystnadsplikten. En myndighet kan – som riksskatteverket gjort i den åberopade broschyren – tala om sin åsikt att tjänstemannaförtroendet hos allmänheten innebär att det bör finnas en återhållsamhet med att opåkallat föra upplysningar vidare som man fått i tjänsten. Det står dock klart att det strikt juridiskt inte kommer att finnas något stöd för en sådan åsikt och att något ansvar aldrig kan utdömas för den som för vidare upplysningar som ej faller under de snäva sekretessreglerna. Frågan torde komma att bli aktuell när myndigheterna skall föra ut den utbildning och information till sina anställda som omnämns på s. 219–220 i promemorian. Riksskatteverket är medvetet om att den nya regleringen av yttrandefriheten medför att den avvägning som här måste ske blir än mer känslig.

Riksskatteverket liksom *kyrkobokföringsinspektören i Stockholms stift* anser att sänkningen av sekretesstiden från 70 till 50 år kan inge viss betänklighet eftersom den lägre gränsen inte innebär fullt skydd under en persons normala livstid. Utrymmet för folkbokföringsuppgifter som har ett påtagligt omedelbart sekretessintresse är emellertid enligt riksskatteverket mycket litet. Skadeverkningarna av att tiden sänks till 50 år – t. ex. för bördsanteckningar – kan antas bli synnerligen ringa. Riksskatteverket anser därför att tillräckligt starka skäl inte finns för en särskild sekretesstid i folkbokföringsärenden, om tidsgränsen 50 år godtas för andra samhällsområden.

Riksförsäkringsverket har framfört vissa förslag, innebärande bl. a. en särskild reglering av utlämnandet av uppgifter om adresser och liknande. I denna del hänvisas till 7 §.

16 §

Ett par remissinstanser uttalar sig om paragrafens uppbyggnad och placering. Enligt *hovrätten för Västra Sverige* synes det, trots vad som sägs i promemorian (s. 454), riktigast om i vart fall paragrafens första och

andra stycken får sin plats i 10 kap. *Datalagstiftningskommittén* uttalar att de särskilda sekretessbestämmelser som har samband med personregistrering med hjälp av ADB och som har bedömts som nödvändiga i förslaget har sammanförts till en paragraf. Det uttalas i detta sammanhang i promemorian att det finns anledning att skilja mellan sekretessen hos datainspektionen och sekretessen hos myndigheter som i övrigt har befattning med personregister. Denna tanke, som kommittén i och för sig delar, bör enligt kommitténs mening fullföljas på så sätt att de båda sekretesstyperna för tydlighetens skull fördelas på två paragrafer.

JK anser att uttrycket lagstiftning till skydd för enskilda personer är ägnat att inge tvekan om vad som avses. Av motiven att döma (s. 453) avses "datalagen och vissa andra lagar" men exakt vad som innefattas är enligt JK oklart. Enligt JK:s mening bör man antingen ange de lagar som avses eller i varje fall ge några exempel. Uttrycket "skydd för enskilda personer" är för övrigt inte lämpligt eftersom skydd för person närmast för tankarna till fysiskt skydd. Här avses uppenbarligen skydd för den personliga integriteten men enligt ordalagen skulle exempelvis även ett ärende om arbetarskydd (hos datainspektionen) falla in under paragrafen.

JK behandlar i sitt yttrande vidare förhållandet mellan 16 § och andra lagrum i den föreslagna lagen. I anslutning till första stycket i 16 § uttalas i promemorian (s. 454–455), konstaterar JK, att sekretesskydd hos datainspektionen för uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden kan åstadkommas med stöd av 9 kap. 4 § första stycket 1. Däremot är enligt promemorian avsikten inte att första stycket 2 i samma lagrum skall tillämpas beträffande uppgift om enskild som är registrerad hos företag vars register är föremål för datainspektionens tillståndsprövning eller tillsyn. Frågan om sekretess för sådan uppgift skall bedömas uteslutande efter 8 kap. 16 § första stycket. Den sålunda uttalade avsikten saknar helt uttryck i lagtexten. Man får i stället även här två skilda sekretessregler som jämsides med varandra är tillämpliga beträffande samma uppgifter. Därtill kommer enligt JK att 8 kap. 16 § upptar ett skaderekvisit, medan så inte är fallet beträffande 9 kap. 4 § första stycket 2. Förhållandet mellan dessa båda lagrum bör klargöras i lagtexten. – JK uttalar vidare att det i 18 § tredje stycket i SekrL upptages en regel som föreskriver viss handlingssekretess hos datainspektionen. Enligt promemorian (s. 455) behövs ingen motsvarande regel i den nya sekretesslagen, eftersom sekretess ändå kommer att föreligga hos inspektionen på grund av reglerna i 1 kap. 5 § om överförande av sekretess från en myndighet till en annan. Enligt 1 kap. 5 § första stycket 4 överförs sekretess från annan myndighet till datainspektionen för uppgift som inhämtats i tillståndsärende som enligt lag ankommer på inspektionens prövning. Av tredje stycket 1 samma paragraf följer emellertid att nyssnämnda regel inte gäller om uppgiften hos datainspektionen redan omfattas av annan sekretess till skydd för samma intresse. Första stycket i 8 kap. 16 § synes innefatta sådan sekretess. Det vill därför synas som om bestämmelsen i 1 kap. 5 § första

stycket 4 upphävs av regeln i 8 kap. 16 § första stycket via föreskriften i 1 kap. 5 § tredje stycket 1. I varje fall är uttalandet i promemorian svårt att förstå. Det är ju inte överföringsbestämmelserna i 1 kap. 5 § utan regeln i 8 kap. 16 § första stycket som gör att ifrågavarande handlingar kommer att vara hemliga också hos datainspektionen. Därvid kommer också den i sista stycket i sistnämnda paragraf stadgade maximitiden för handlingssekretess att gälla.

Datainspektionen framhåller beträffande den särskilda sekretessregeln för inspektionen i paragrafens första stycke att nuvarande tystnadspliktsregler har arbetats samman med 13 och 18 §§ i SekrL utan större ändringar i sak.

I anslutning till bestämmelsen i paragrafens första stycke om sekretess för uppgift hos JK uttalar JK att han har att tillvarata allmänna intressen enligt datalagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen och lagen om TV-övervakning. I promemorian uttalas (s. 614) att ärendena inte faller inom ramen för JK:s tillsyn över offentlig verksamhet. När det gäller ärenden enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen har sekretessbehovet, konstaterar JK, lösts genom bestämmelsen i paragrafens första stycke. JK har – åtminstone f. n. – svårt att föreställa sig att något behov av sekretess skulle kunna uppkomma i ärenden enligt lagen om TV-övervakning. Eftersom sådana ärenden i första instans handläggs av länsstyrelserna omfattas de inte av 8 kap. 16 §.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke rörande verksamhet för enbart teknisk bearbetning m. m. kommenteras av några remissinstanser. *Datainspektionen* konstaterar att den föreslagna lydelsen kan behöva ändras vid en eventuell framtida internationell överenskommelse beträffande dataflödet över gränserna m. m. Det gäller i vart fall den sista meningen. Liknande synpunkter framför *Sveriges industriförbund m. fl.* som vill fästa uppmärksamheten på det internationella arbete som pågår bl. a. inom OECD och Europarådet angående dataflöde över gränserna. En framtida internationell överenskommelse torde således medföra att den föreslagna bestämmelsen måste ändras.

Datalagstiftningskommittén uttalar att sekretessbestämmelsen i paragrafens andra stycke enligt motiven i första hand synes gälla tystnadsplikten. Tidsbegränsningsregeln i fjärde stycket visar emellertid att sekretessen även avses omfatta uppgift i allmän handling. Med hänsyn till att handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning ej anses som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 10 § TF) torde området för handlingssekretess enligt bestämmelsen bli ytterst begränsat, om ens något.

Sveriges direktreklamförening kan godta bestämmelsen i paragrafens andra stycke under förutsättning att det ej föreligger hinder att via den myndighet för vars räkning teknisk bearbetning eller teknisk lagring sker kunna erhålla

uppgifter på maskinläsbart medium, i de fall myndigheten så medger och möjligheter eljest föreligger, eller på utskrift.

I anslutning till bestämmelsen i paragrafens tredje stycke om prövning av utlämnandefråga vill *rikspolisstyrelsen* framhålla att styrelsen enligt lag och förordning har skyldighet att lämna vissa uppgifter från kriminal- och polisregistren till utländska myndigheter (13 § kriminalregisterlagen 1963:197 samt 4 och 5 §§ polisregisterlagen 1965:94 och med stöd därav utfärdade författningar). De mottagande utländska myndigheterna har i viss utsträckning ADB-bearbetning av sådana uppgifter. Det kan enligt rikspolisstyrelsen ifrågasättas om datainspektionen bör ges befogenhet att pröva ett utlämnande, som är föreskrivet i en av regeringen utfärdad författning.

Sveriges direktreklamförening konstaterar att tredje stycket första meningen inte syftar till någon ändring i sak beträffande vad som nu gäller.

17 §

Det kan enligt *hovrätten för Västra Sverige* ifrågasättas om termerna allmänt kriminalregister och allmänt polisregister har tillräckligt fixerad innebörd. Möjligen bör man i lagrummet genom hänvisning till berörda lagar eller på annat sätt precisera vilka register som avses (jfr SOU 1975:22 s. 24 angående termen socialregister).

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke att registeruppgifter skall vara tillgängliga för den registrerade själv berörs av *JO*, *rikspolisstyrelsen* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

JO förutsätter att den registrerade inte skall få del av uppgift då hinder därför föreligger till följd av bestämmelserna i 6 kap. 1 § (jfr också specialmotiveringen s. 460).

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker den ökade möjligheten till partsinsyn.

Rikspolisstyrelsen hyser allvarliga betänkligheter mot att förslaget genomförs beträffande register hos polisen. Förslaget innebär en betydelsefull ändring i förhållande till gällande rätt. Beträffande polisregister skapas genom ändringen vissa tillämpningssvårigheter. I fråga om s. k. belastningsregister – innehållande främst anteckningar om domar, strafförelägganden, personblad och verkställighetsuppgifter – torde det inte föreligga några vägande skäl för sekretess gentemot den registrerade, som redan känner till de händelser som föranlett anteckning i registret. Vad däremot gäller polisregister som är spaningsregister skulle syftet med registreringen till stor del omintetgöras, ifall den registrerade själv hade insyn i registret. Detta har beaktats i förslaget genom att annan sekretessbestämmelse, främst 6 kap. 1 §, kan åberopas till stöd för att inte lämna ut registeruppgift till den registrerade. En tillämpning av 6 kap. 1 § förutsätter emellertid en prövning i varje särskilt fall och beträffande varje enskild uppgift i registret. De tillämpningssvårigheter som

därigenom uppstår skulle kunna undanröjas genom en regel att polisregister som är spaningsregister inte skall omfattas av den registrerades rätt att ta del av uppgifter om sig själv. En sådan förenkling skulle sakligt sett inte leda till någon nämnvärd ändring i förhållande till departementspromemorians förslag. – Den föreslagna möjligheten att ta del av uppgifter om sig själv ur kriminal- och polisregister kommer att skapa inte ringa praktiska problem för rikspolisstyrelsen och de lokala polismyndigheterna. Dataterminaler måste finnas så placerade att allmänheten på lämplig plats kan läsa bildskärmstext eller datorutskrift. Vissa olägenheter i fråga om registersäkerheten kan därvid inte undvikas. Om den föreslagna möjligheten utnyttjas i större omfattning krävs särskilda personella insatser för legitimationskontroll och framtagning av registeruppgifter. Därtill kan vissa byggnadstekniska åtgärder komma att erfordras. Rikspolisstyrelsen anför vidare. Styrelsen anser det vara lämpligare att i den nya sekretesslagen endast en regel – motsvarande 11 § första stycket SekrL – införes som ger en generell ram om sekretess för polis- och kriminalregister samt att en hänvisning sker beträffande den närmare regleringen till lagarna om polisregister och kriminalregister. Någon rättsförlust eller annan nackdel för den registrerade kan inte bli aktuell, enär han är väl medveten om de förseelser han gjort sig skyldig till. Framtida erfarenheter av sekretesslagen och förutsatt översyn av registerfrågorna får ge vid handen om och i så fall på vilket sätt sekretesslagen kan närmare reglera uppgifter i polis- och kriminalregister. Om lagstiftaren trots detta inför i promemorian föreslagna regler beträffande polis- och kriminalregister, förutsätter styrelsen att en uttrycklig lagbestämmelse tas in i sekretesslagen innebärande att den registrerade inte skall kunna få del av uppgift ur sådana register där 6 kap. 1 § lägger hinder i vägen för ett uppgiftslämnande, utan endast ur de egentliga belastningsregistren.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län uppehåller sig vid frågan om sekretess för registerutdrag från polis- och kriminalregistren i bl. a. utlännings- och körkortsärenden. Såvitt framgår av kommentaren (s. 459) kommer begärda registerutdrag i sådana ärenden inte att kunna sekretessbeläggas, då sekundärsekretess enligt 1 kap. 5 § inte föreligger. Enligt uttalandena (s. 470) avses tydligen inte kriminalregisterutdrag falla in under förundersökningssekretessen (8 kap. 21 §). Huruvida av länsrätt infordrade utdrag enligt 12 kap. 1 § avses skola eller kunna ges sekretesskydd är därför oklart. Möjligen skulle de i utlänningsärenden enligt 14 § andra stycket kunna ges sekretesskydd. Länsstyrelsen anser det som en brist om ifrågavarande registerutdrag inte åtnjuter sekretess i nämnda ärenden. Däremot tillstyrks, som redan nämnts, den ökade möjligheten till partsinsyn. Oavsett läget beträffande registerutdrags sekretesstatus f. n. på dessa punkter synes frågorna böra beaktas ytterligare.

18 §

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* synes formuleringen av paragrafens första stycke punkten 3 inte beakta det fall att ett belastningsregister föres centralt för viss förvaltning, t. ex. postverket eller statens järnvägar.

Luftfartsverket föreslår en komplettering av paragrafens första stycke punkten 2. Vid luftfartsverket förs ett register över personer som innehar eller har innehaft flygcertifikat. Detta register omfattar ca 15 000 personer. Sedan hösten 1976 förs registret, efter tillstånd av datainspektionen, med hjälp av ADB. Handlingar som inkommer i ett ärende mikrofilmas och fogas till sökandens/certifikatinnehavarens mikrofiche. I ADB-registret återfinns vissa bevakningsnoteringar t. ex.:

a) Haveribevakning – innebär registrering av haveri- och tillbudsärenden i vilka certifikatsinnehavaren har varit inblandad;

b) Medicinsk bevakning – innebär bl. a. att bevakning måste ske på grund av pågående medicinsk utredning eller observation;

c) Juridisk bevakning – innebär att handling eller uppgift enligt 159 och 160 §§ luftfartskungörelsen har inkommit till verket;

d) Varning utfärdad enligt 41 § luftfartskungörelsen.

Luftfartsverket anför vidare att bland de handlingar som mikrofilmas finns bl. a. medicinska undersökningar, domar och beslut, insända till verket enligt 159 och 160 §§ luftfartskungörelsen. Dessa handlingar och bevakningsnoteringar bör i likhet med belastningsuppgifter i körkortsregistret sekretessbeläggas. Luftfartsverket föreslår därför att första stycket punkten 2 kompletteras med orden "och luftfartsverkets certifikatregister".

Såvitt gäller luftfartsverkets certifikatregister utgår *Svenska allmänflygföreningen* från att varje enskild certifikatinnehavare liksom varje annan person som finns upptagen i certifikatregistret skall ha rätt att vid förfrågan få del av samtliga uppgifter som finns i registret rörande den som begär att få del därav.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har uttalat vissa synpunkter på sekretessen i bl. a. körkortsärenden för inhämtat registerutdrag. I denna del hänvisas till föregående paragraf.

19 §

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att det inom polisverksamheten kan förekomma verkställighet av beslut om tvångsåtgärder på sjukvårdens eller socialvårdens områden. I sådana fall skall enligt promemorian (s. 464) reglerna i 8 kap. 2 resp. 4 § bli tillämpliga. En sådan tolkning framstår enligt hovrätten inte som oomtvistlig, särskilt mot bakgrunden av

den restriktivitet beträffande sekretessens "fortplantning" som kommer till uttryck i 1 kap. 5 §. Hovrätten ifrågasätter, om inte uppräkningen i 1 kap. 5 § bör kompletteras med en punkt av följande innebörd: vid polismyndighet, när denna på grund av författning biträder den förstnämnda myndigheten.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att några direkta sekretessregler inte har föreslagits för uppgifter i polisens verksamhet beträffande administrativa frihetsberövanden enligt bestämmelserna i nykterhetsvårdslagen, barnavårdslagen och lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Detta innebär, fortsätter rikspolisstyrelsen, en väsentlig inskränkning av nuvarande tystnadsplikt. Däremot har sekretessen i fråga om tvångsåtgärder mot utlänning, exempelvis avvisning, behandlats i 8 kap. 14 §. Bestämmelserna om sekretessen inom sjuk- och hälsovården samt om socialsekretessen synes inte ge erforderligt skydd för uppgifter hos polisen om frihetsberövandet, framför allt avseende den omhändertagnes personliga förhållanden. Inte heller synes en sekundär sekretess kunna härledas tillbaka till den initiativtagande myndigheten, polisen. Rikspolisstyrelsen anser att det föreligger ett behov av sekretessregler för uppgifter beträffande administrativa frihetsberövanden på samma sätt som gäller utländska medborgare i fråga om tvångsåtgärder enligt 35 § utlänningslagen.

Som har redovisats under 8 kap. 6 § (s. 000) efterlyser *Föreningen Sveriges polischefer* en komplettering av den föreslagna lagen på sådant sätt, att det klart framgår att den som polisanmäler exempelvis en s. k. farlig alkoholist eller sinnessjuk skall ha samma rätt till sekretesskydd som den, som gör motsvarande anmälan till sjuk-, hälso- eller socialvårdsmyndighet eller som den, som gör polisanmälan om ett brott. Denna komplettering kan enligt föreningen göras antingen genom att stadgandet i 8 kap. 6 § utökas till att avse även "Polisverksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild", eller genom att 8 kap. 19 § erhåller ett tillägg, lydande på samma sätt som 10 kap. 19 § första stycket punkten 2.

20 §

Interneringsnämnden lämnar förslaget i den del det rör nämndens verksamhetsområde utan erinran.

JK ifrågasätter i anslutning till uttalande i motiven (s. 467 och 468) om det är rimligt att även domen såvitt möjligt bör hållas hemlig. Eftersom paragrafen innehåller ett skaderekvisit är det ovisst om uttalandet får någon effekt. JK kan ändå inte underlåta att ifrågasätta om det är en rimlig utgångspunkt som här framförs. JK anknyter därvid till vad han i yttrandet anfört om det naturliga i att anknyta sekretesskyddet till en uppgift som sådan och inte till den verksamhet i vilken uppgiften råkar finnas. Att göra

offentliga domar hemliga i *en* verksamhet är med hans synsätt märkligt men möjligen är avsikten att domar skall kunna hållas hemliga även på andra ställen än inom kriminalvården. Enligt motiven skall en journalist som har t. ex. en strafftidsresolution i sin hand och känner till domen samt kanske t. o. m. refererat brottmålet, kunna på en kriminalvårdsanstalt förvägras en kopia av domen medan det däremot skulle stå honom fritt att hos domstolen beställa ett exemplar. En sådan ordning kan inte väcka respekt för lagstiftaren. Som ett exempel för den uttalade meningen åberopas i promemorian att kontrollen över rättskipningen kan utövas vid domstolarna; underförstått: det behövs ingen kontroll av domstolarna hos kriminalvården. Det förefaller JK som om ett strikt fasthållande vid dessa argument måste leda till att en handling alltid bör vara hemlig hos annan myndighet än den där den har sitt ursprung. Promemorian utgår dock inte från denna filosofi, något som man har anledning vara tacksam för.

Kriminalvårdsstyrelsen är kritisk till förslaget i vad det innebär att även innehållet i det centrala kriminalvårdsregistret skall omfattas av bestämmelsen. Registret består av såväl maskinella som manuella register. Styrelsen framhöll redan i remissvar beträffande SOU 1975:22 att registrets innehåll borde regleras i särskild lag, då det framstår som otillfredsställande att innehållet detaljregleras i 3 § första stycket kungörelsen om rättsväsendets informationssystem, som är avsedd att reglera informationsutbytet inom RI-systemet. Enligt styrelsens mening är den föreslagna lösningen av sekretessfrågan otillfredsställande, dels då det centrala kriminalvårdsregistret erbjuder en samlad information om individen och inte endast enstaka uppgifter, dels ock eftersom sekretesskyddet för detta slag av "massuppgifter" är svagt enligt den föreslagna regleringen och skadebedömningen inte lämpar sig för registeruppgifter som enligt RI-kungörelsen skall utlämnas rutinmässigt till olika myndigheter. Styrelsen förordar att en särskild lagreglering för det centrala kriminalvårdsregistret kommer till stånd och utformas på sätt som skett ifråga om det allmänna kriminalregistret och polisregistret varvid sekretesskyddet regleras på motsvarande sätt.

JK konstaterar att förslaget innebär att OSK:s förslag att kriminalvårdssekretessen skall gälla gentemot den intagne avvisas. Detta motiveras med att det inte kan komma i fråga att under hänvisning enbart till den intagnes eget bästa undanhålla honom t. ex. hans behandlingsjournal (s. 469). JK finner det för egen del ganska självklart att behandlingsjournalen måste kunna undanhållas den intagne själv om hans kännedom om densamma skulle äventyra hans vård eller rehabilitering eller om annan persons säkerhet därigenom sätts i fara. På grund härav bör i paragrafen införas en bestämmelse som i enlighet härmed begränsar tillämpligheten av regeln i 2 kap. 10 § att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till denne själv.

Frågan om skaderekvisitets utformning tas upp i några remiss-

yttranden. *Regeringsrätten* framhåller sålunda att vad domstolen i anslutning till 8 kap. 6 § anfört om hemlighållande av uppgift som medför fara för annan än den som uppgiften direkt avser torde ha tillämpning även för kriminalvårdens del. I 8 kap. 20 § bör därför enligt regeringsrättens mening stadgas att sekretess gäller om det kan antagas att röjande av uppgift skulle innebära fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligare men. Motsvarande ändring bör, påpekar regeringsrätten, göras i 14 kap. 2 §. *Kriminalvårdsstyrelsen* utgår från att man med formuleringen "fara för någons personliga säkerhet" åsyftat att bereda bl. a. anmälare skydd varvid har tagits samma hänsyn till rättssäkerhetsintresset med avseende på den person anmälan gäller, som redovisats i samband med förslagets bestämmelser i 8 kap. 6 §. *Kriminalvårdsnämnden* anför att det i ärenden som handläggs av de centrala nämnderna inom kriminalvården inte sällan förekommer uppgifter som rör personer utanför kretsen av "närstående" till dem som dömts att undergå kriminalvård. Det kan vara fråga om t. ex. förutvarande fästmö, sammanboende eller maka, medbrottsling eller målsägande. Sekretess kommer enligt förslaget således ej att gälla i fall då någon sådan person kan befaras bli utsatt för men som ej avser den personliga säkerheten. En sådan begränsning i sekretessen kan enligt nämnden inte anses som tillfredsställande. Sekretessregeln torde därför böra jämkas så, att den kommer att omfatta också fall som här har berörts. *Ungdomsfängelsenämnden* finner en uppmjukning av den tidigare mycket stela regeln i 12 § SekrL (i dess lydelse före den 1 januari 1978) i och för sig motiverad. Eftersom i kriminalvårdsanstalt intagen inte har ansetts som part enligt 39 § SekrL har med stöd av 12 § samma lag intagen vägrats ta del av exempelvis egen behandlingsjournal. En sådan ordning ter sig enligt nämnden i sak otillfredsställande. Emellertid kan man fråga sig om inte den nya sekretesslagen är för vid i det att sekretess inte kommer att föreligga i fall då någon, som inte är närstående, kan befaras bli utsatt för sådan men som ej avser den personliga säkerheten. Den nya sekretessregeln synes nämnden böra utformas så, att sekretess kommer att gälla även för sådana fall.

Bestämmelserna om beslutsoffentlighet kommenteras av *JK* och *kriminalvårdsverket.*

JK konstaterar att av förslaget följer att beslut av kriminalvårdsstyrelsen om anstaltsplacering blir offentligt. Härigenom synes enligt JK den tvekan undanröjd som tidigare rått beträffande uppgift om någons intagning på kriminalvårdsanstalt. JK nämner att han själv haft till prövning ett sådant fall, där överexekutor har förvägrats upplysning om en viss gäldenärs anstaltsplacering. För egen del anser JK förslaget på denna punkt lämpligt, såvitt gäller förfrågan från myndighet som behöver uppgiften för att kunna fullgöra sin verksamhet. Däremot är JK mer tveksam i fråga om enskild persons rätt att erhålla upplysningar av detta slag. Det torde nämligen vara mera sällan enskild person kan sägas ha ett berättigat anspråk på sådan

information. JK vill dock inte motsätta sig att förslaget på denna punkt genomförs.

Kriminalvårdsstyrelsen behandlar frågan om beslutsoffentlighet i anslutning till styrelsens synpunkter på skaderekvisitet. Styrelsen anser att den nya lydelsen av 12 § SekrL bättre svarar mot styrelsens uppfattning än den i 8 kap. 20 § föreslagna regleringen, såväl i vad avser skaderekvisitets utformning som i fråga om beslutanderätten. Enligt styrelsens mening borde offentlighetsintresset tillräckligt tillgodoses om kriminalvårdsstyrelsens och kriminalvårdens nämnders beslut är offentliga. Stöd för denna ståndpunkt saknas ej i lagstiftningen. Lagen om kriminalvård i anstalt förutsätter, att beslut enligt lagen fattas av styrelsen (58 §) även om regeringen och även styrelsen själv kan överflytta styrelsens befogenhet i åtskilliga avseenden till tjänsteman (60 § och 41 § kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt). Styrelsen är central tillsyns- och överprövningsmyndighet enligt 2 § lagen om kriminalvård i anstalt och 42 § kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt såvitt avser kriminalvården i anstalt. Styrelsen kan således alltid ändra vad tjänsteman beslutat. Vissa för de intagna ingripande beslut skall dessutom alltid fattas av styrelsen eller underställas dess prövning (20 § andra stycket, 35, 39, 61 §§ lagen om kriminalvård i anstalt, 19–42 §§ kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt). Konsekvenserna av förslaget blir nämligen, att merparten av alla uppgifter om de intagna blir offentliga. Behandlingen i anstalt bygger på en rad beslut enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt, som anstaltsplacering, arbetsplacering, vistelse utom anstalt jämlikt 14 § lagen om kriminalvård i anstalt, permissionsbeslut, beslut om besök m. m. Känsliga uppgifter om de intagna måste anges i besluten, i vart fall om de innebär avslag på en framställan från den intagne. Uppgifterna kan hänföra sig till såväl fakta om den intagne som bedömningar om dennes person, t. ex. i fråga om trovärdighet och liknande. Förslaget kan i detta avseende dessutom komma att motverka sitt syfte på så sätt att beslutsfattarna, hellre än att till offentligheten utlämna sådana uppgifter som här redovisas, nöjer sig med en knapphändig beslutsmotivering och således nätt och jämnt uppfyller förvaltningslagens krav i detta avseende. Om så skulle bli fallet, är den intagnes rättssäkerhet i fara. Eftersom den nya ordningen kommer att innebära, att den som önskar ta del av hemliga uppgifter inte behöver precisera sitt krav att avse viss handling kommer i praktiken alla väsentliga upplysningar om de intagna att kunna utlämnas. Således kan en uppgift som är sekretessbelagd om den är upptagen i en behandlingsjournal utlämnas utan skadeprövning, om uppgiften också finns i ett beslut.

Ungdomsfängelsenämnden tillstyrker att sekretess inte skall gälla för beslut som meddelas enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Ungdomsfängelsenämnden anför vidare med hänvisning till bestämmel-

serna i 1 kap. 5 § om sekundärsekretess att uppgift hänförlig till kriminalvården – med undantag för vad som följer av första stycket punkten 2 i nämnda lagrum – inte omfattas av sekundär sekretess. Eftersom primär sekretess i regel torde komma att gälla i de fall då uppgift, som härrör från kriminalvården, vidarebefordras, synes dock enligt nämndens mening behov av sekundär sekretess ej föreligga för kriminalvårdens vidkommande.

21 §

Enligt *hovrätten för Västra Sverige* saknas i den föreslagna paragrafen den begränsning för gällande rätts vidkommande som följer av uttrycket i 5 kap. 1 § RB: "utredning rörande den tilltalades levnadsomständigheter och personliga förhållanden i övrigt". Paragrafen bör omformuleras, så att den tolkningen förebyggs, att sekretessen skulle kunna omfatta allehanda ömtåliga personliga förhållanden som har avseende på brottet. Då ömtålig personutredning mera sällan samlas som ett led i själva förundersökningen, kunde man möjligen, åtminstone för brottmålens del, undvara uttrycket "förundersökning" i uppräkningen "som framkommer vid . . .".

Domstolsverket uttalar sig i samma riktning. Verket anmärker att – enligt vad som framhålls i promemorian (s. 165) – lagförslaget inte är avsett att ge upphov till något ändrat synsätt beträffande frågan i vilken utsträckning domstolsförhandlingar bör hållas inom stängda dörrar. I specialmotiveringen anförs vidare, fortsätter domstolsverket, att området för sekretess beträffande utredning om den tilltalades personliga förhållanden blir mindre än vad som för närvarande följer av ordalagen i 5 kap. 1 § RB (s. 470). Domstolsverket vill emellertid påpeka att utformningen av 21 § – närmast genom lokutionen "annat ömtåligt personligt förhållande som framkommer vid förundersökning" – i visst hänseende kan leda till en mer omfattande förhandlingssekretess än vad gällande rätt medger. Den föreslagna lydelsen kan komma att medföra att domstol håller förhandling inom stängda dörrar förutom vid personaliagenomgången även vid handläggningen av skuldfrågan, om det i förundersökningsprotokollet förekommer uppgifter om sjukdom eller annat ömtåligt personligt förhållande.

Kriminalvårdsstyrelsen anser det tillfredsställande att personundersökningar i brottmål nu erhåller sekretesskydd hos skyddskonsulent. Emellertid finner styrelsen, att bedömningen av vilka omständigheter som skall räknas som ömtåligt personligt förhållande kan bereda avsevärda svårigheter i det enskilda fallet. Enligt styrelsens uppfattning finns ej någon anledning att utöver skadebedömningen dessutom göra en ömtålighetsbedömning. Vidare bör personundersökningens dubbla funktion som beslutsunderlag för rätten i påföljdsfrågan och behandlingsundersökning för kriminalvården uppmärksammas.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län utgår från att paragrafens andra stycke exempelvis skall läsas så att, när i körkortsmål antingen länsstyrelsen

eller länsrätten infordrar personundersökning från allmän domstol – vilket enligt motiven till den nya körkortslagstiftningen i vissa fall skall ske – handlingarna kan sekretessbeläggas hos länsstyrelse och länsrätt, ehuru dessa – som det uttrycks i kommentaren till förslaget (s. 472) – inte "är verksamma i samband med personundersökningen" utan efter det denna har gjorts. Annars synes materialet inte kunna skyddas hos länsrätt annat än den sekundärsekretess enligt 12 kap. 1 § i förekommande fall.

22 §

Svea hovrätt påpekar att uttrycket annan enskild inte synes ha annan saklig innebörd än det i föregående paragraf använda uttrycket närstående. Detta uttryckssätt är enligt hovrätten att föredra även i förevarande paragraf. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* ifrågasätter en utmönstring av den föreslagna diffusa bestämningen ömtålig, eftersom en fullt tillfredsställande begränsning synes ligga i kravet på att det skall kunna antas, att röjande av uppgiften skulle medföra men för den ärendet gäller eller annan enskild.

Kammarkollegiet anför att dess bevakningssektion handlägger ärenden enligt avskrivningskungörelsen (1965:921). Beslut om eftergift och avskrivning enligt kungörelsen grundar sig inte sällan på uppgifter (alkoholism, kriminalitet) som får betecknas såsom ömtåliga. I likhet med i nådeärenden har den enskilde här ett berättigat intresse av att de offentligt anställda hemlighåller sina kunskaper om honom personligen och hans förhållanden i övrigt. Enligt kollegiets mening är det därför angeläget att även ärenden enligt avskrivningskungörelsen omgärdas med sekretess enligt 22 §.

23 §

Regeringsrådet Mueller anser att ordet forskningsändamål bör ersättas med nuvarande uttryck vetenskapligt ändamål, eftersom även en ren materialsamling bör skyddas.

Statskontoret föreslår att paragrafens första stycke omformuleras enligt följande: "Sekretess gäller för uppgift i upptagning som har gjorts eller anskaffats för dialekt- eller folklivsforskning, om det kan antagas . . .". Den föreslagna förenklingen ändrar en nyans i innehållet men meningen blir enligt statskontoret i stort sett densamma.

Enligt *riksarkivet* är det tillfredsställande att sekretess för uppgift, som har insamlats för bl. a. dialektologiskt forskningsändamål utöver vad som föreslagits i LAH har utsträckts till att omfatta inte blott uppgiftslämnaren utan även "någon honom närstående" samt "den som uppgiften annars rör" eller "någon denne närstående". Endast med ett så vidsträckt sekretesskydd kan dialekt- och ortnamnsarkivens insamlingsarbete bedrivas med framgång.

24 §

Regeringsrådet Mueller föreslår att i förtydligande syfte uttrycket "inom svenska kyrkan" tilläggs efter ordet präst.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller att allmänna handlingar som rör själavården nu omfattas av sekretess enligt 13 § SekrL. Det bör enligt hovrätten uppmärksammas, om kyrkolagen ger underlag för motsvarande handlingssekretess.

Övriga frågor

Patent- och registreringsverket erinrar om att verket i tidigare yttranden har framfört yrkanden om införande av sekretess för vissa ömtåliga uppgifter, som kan förekomma i förnamns- och släktnamnsärenden. De uppgifter som i första hand åsyftas kan finnas i handlingar från socialstyrelsen om ändrad könstillhörighet, i läkarintyg i allmänhet, i intyg från kriminalvårdsanstalt m. fl. dylika handlingar som tillförs akten under utredning av namnärende. Behovet av en särskild sekretessbestämmelse för namnärenden framstår nu särskilt påtagligt, eftersom enligt förslaget till sekretesslag (1 kap. 5 §) sekretessen för en uppgift i mycket begränsad omfattning skall "följa med" uppgift som lämnas av annan myndighet. Det finns ingen rimlig anledning att sådana handlingar och uppgifter som här avses skall bli offentliga, när de överförs från en myndighet till en annan, i detta fallet patentverkets namnsektion. Patentverket får därför återkomma med sitt i de tidigare yttrandena framförda förslag om att i sekretesslagen intages en särskild bestämmelse för namnärenden motsvarande den som föreslås för folkbokföringen. "Sekretess gäller i ärenden om byte av släktnamn eller förnamn för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående." Denna lydelse tillgodoser ett rimligt krav på sekretess i namnärenden och torde inte innebära någon onödig utvidgning av det sekretessbelagda området.

Enligt *Malmö kommunstyrelse* bör även bostadsförmedlingen ha varit med bland de i 8 kap. uppräknade verksamheterna. Inom bostadsförmedlingen förekommer ofta intyg och dylikt om enskildas förhållanden, som borde åtnjuta samma sekretesskydd som föreligger exempelvis vid arbetsförmedling, arbetsvård och andra verksamheter.

Göteborgs kommunstyrelse uttalar att den kommunala fritidsverksamheten, som i många kommuner bedrivs skild från socialvården, innefattar vissa kurativa insatser och kontakter med enskilda, såväl barn som äldre. Inslag av förtroliga relationer finns i detta arbete. Av en blivande lagstiftning bör enligt kommunstyrelsens mening klart framgå att också funktionärer inom kommunal fritidsverksamhet är underkastade sekretess i vad avser enskilds personliga förhållanden i den mån inte detta blir tillgodosett inom socialsekretessens ram.

9 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden

1 §

Arbetsmarknadsstyrelsen noterar att här liksom i 8 kap. 10 § skiljs på förtroendesituationer och myndighetsutövningssituationer. Det område som de båda situationerna skall tillämpas på är emellertid enligt styrelsens mening inte tillfredsställande beskrivet. Skyddsvärda uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden förekommer i en mängd ärenden inom verket. Som exempel nämns att arbetsvårdsärenden – som inte upptagits i paragrafen – mycket väl kan innehålla skyddsvärda uppgifter om affärs- eller driftförhållanden i de fall en handikappad skall börja eller fortsätta verksamhet som egen företagare (se bestämmelserna om näringshjälp m. m. under 57 § ff i arbetsmarknadskungörelsen). Enligt styrelsen för uttrycket "affärs- eller driftförhållanden" tanken till en näringsidkare. I t. ex. utbildnings- och flyttningsbidragsärenden förekommer emellertid en mängd uppgifter om ekonomiska förhållanden beträffande enskilda som inte är näringsidkare. I den mån sådana uppgifter ej skyddas genom bestämmelserna under 8 kap. 10 § anser styrelsen att de bör sekretesskyddas under förevarande paragraf. Arbetsmarknadsstyrelsen föreslår att 1 § utformas så att den för de av styrelsen under 8 kap. 10 § föreslagna ärendeområdena skyddar såväl uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden som uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden i övrigt.

2 §

Miljödatanämnden noterar bl. a. att det nu aktuella lagförslaget synes innebära ett steg i riktning mot vissa tidigare av nämnden framförda önskemål om ökade möjligheter att offentliggöra uppgifter inom nämndens intresseområde. Detta gäller t. ex. uppgifter om näringsidkares affärs- eller driftförhållanden som framkommer inom arbetarskyddsverksamheten där tidigare ovillkorlig sekretess får vika för det allmännas intresse, även om skaderekvisitet är uppfyllt.

Enligt *arbetarskyddsstyrelsens* yttrande motsvarar paragrafen i huvudsak 19 § SekrL och 2 § 66 CSK. I förhållanden till dessa stadganden innebär dock den föreslagna formuleringen att begreppet yrkeshemlighet har utgått och att ingenting sägs om uppfinningar och forskningsresultat. Detta kan ge upphov till missförstånd, särskilt med tanke på att man i både 4 och 11 §§ har använt dessa och liknande begrepp. Det bör därför övervägas om inte dessa uttryck borde tas in även i 2 §. Styrelsen utgår därvid från att avsikten inte har varit att åstadkomma någon förändring i förhållande till gällande rättsläge. En intressant fråga hänger samman med innebörden av skaderekvisitet i 2 §.

Styrelsen har hittills vid tolkningen av 19 § SekrL och liknande bestämmelser utgått från att stadgandet främst avser att ge skydd mot ekonomiska förluster genom att konkurrenter får vetskap om fabrikationshemligheter o. d. Däremot har styrelsen inte ansett att reglerna skyddar arbetsgivare mot t. ex. myndighetsingripanden i anledning av dålig arbetsmiljö. Vissa uttalanden i promemorian ger emellertid intrycket att det använda skaderekvisitet skulle gå längre och omfatta även sådana omständigheter. Detta vore enligt styrelsens mening inte lämpligt. Även risken för myndighetsingripanden mot dålig arbetsmiljö skulle i vissa fall kunna utgöra en risk för skada enligt promemorians synsätt. Denna fråga synes främst hänga samman med förutsättningarna för att uppgifter hos myndighet skall kunna lämnas ut till annan myndighet eller annan tjänsteman inom samma myndighet. Styrelsen framhåller i detta sammanhang att sekretessreglerna givetvis inte får innebära hinder t. ex. för styrelsen att vidarebefordra uppgifter till yrkesinspektionen för att den vid behov skall kunna ingripa med föreläggande eller förbud.

3 §

Länsstyrelsen i Jönköpings län hänvisar till att dess regionalekonomiska enhet har påpekat att sekretess gäller för uppgifter om antalet anställda. Länsstyrelsen ifrågasätter om sådana uppgifter över huvud taget behöver sekretessbeläggas.

4 §

Paragrafen tillstyrks av *statens planverk* och lämnas utan erinran av *statens industriverk*, medan *fullmäktige i riksbanken* uttalar att förslaget synes väl motsvara föreliggande behov inom riksbanken. Några remissinstanser – *skogsstyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen* och *länsstyrelsen i Östergötlands län* – konstaterar att den föreslagna paragrafen i stort sett motsvarar gällande bestämmelser. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* har uppfattningen att paragrafen tillgodoser det behov av sekretess i ärenden om s. k. fartygskreditgarantier som fullmäktige tidigare har hävdat.

Förslaget till gemensam reglering av den sekretess som f. n. är föreskriven enligt 18 § första stycket samt 20 och 21 §§ SekrL är föremål för delade meningar hos remissinstanserna.

Genom att förslaget syftar till en mera fullständig kodifiering än vad nuvarande lagstiftning åstadkommit uppnås enligt *marknadsdomstolens* uppfattning en särskild fördel: lagfäst tystnadsplikt föreligger redan beträffande vissa uppgifter i ärenden enligt marknadsföringslagen (21 § nämnda lag), men det måste anses vara av väsentlig betydelse att, såsom föreslås i promemorian, motsvarande tystnadsplikt blir lagfäst beträffande de övriga

ärenden marknadsdomstolen har att handlägga. Marknadsdomstolen ser positivt på den föreslagna materiella bestämmelsen i nu berört avseende. Också *konsumentverket* finner den valda lösningen lämplig.

Kritisk mot en gemensam reglering är bl. a. *bankinspektionen.* Inspektionen – som i första hand anser att alla bankkunder, oavsett om de är näringsidkare eller privatpersoner, bör ha samma sekretesskydd – hemställer i andra hand att sekretessen för dess – och försäkringsinspektionens – verksamhet regleras i en särskild paragraf efter mönster av 30 § LAH (jfr även 9 kap. 6 § i promemorieförslaget). Härvid bör beaktas vad inspektionen har anfört i sitt remissyttrande över LAH. Inspektionen anser dessutom att nuvarande möjlighet att bryta sekretessen, om det erfordras för fullgörande av tillsynen, bör bibehållas. Liknande synpunkter framförs av *försäkringsinspektionen.* Den i promemorian för inspektionens del föreslagna lösningen i 4 § – såvitt gäller den egentliga tillsynsverksamheten samt konkurrensområdet – innebär enligt verket ett helt nytt grepp på ämnet. Det sekretesskyddade områdets avgränsning kan ej utläsas av lagstiftningen utan blir i avsevärd omfattning beroende av vad regeringen härutinnan kan komma att förordna. Den föreslagna ramlösningen, som avses täcka ett flertal myndighetsområden, är för inspektionens del otillfredsställande. Verkets sekretessintresse – främst betingat av omsorgen om tillsynsverksamhetens effektivitet – kan knappast anses tillgodosett utan positiva lagregler, som uttömmande reglerar förhållandena på verkets specialområde. Inspektionen rekommenderar därför att sekretessfrågorna för verkets tillsyns- och konkurrenslagstiftningsdel uttömmande löses i en särskild paragraf efter mönster av 30 § LAH. Sekretessen rörande understödsföreningar kan med dylik lösning inordnas under samma lagrum, eftersom det enligt inspektionens bedömning saknas anledning att göra någon skillnad mellan försäkringsgivare i allmänhet och understödsföreningar. Inspektionen avstyrker således den lösning av sekretessfrågan inom dess verksamhetsområde som föreslås i promemorian.

Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer anmärker att bestämmelserna i 4 § avser en hel rad sinsemellan mycket olika områden av statsverksamheten, för vilka samma eller i stort sett samma sekretessregler tänkes gälla. En sådan regelbyggnad tar inte tillräcklig hänsyn åt olikheterna mellan alla dessa områden. Organisationerna anser att en adekvat utformning av reglerna om sekretess i bankinspektionen och i riksbanken förutsätter att dessa områden av statsverksamheten bryts ut till särbehandling. Därigenom kan bankernas och deras kunders särskilda förhållanden vinna tillbörligt beaktande. Vid en reglering i enlighet härmed bör ihågkommas att i bankinspektionens tillsynsfunktion anses ingå ett visst mått av rådgivning vid sidan av kontrollen. Även uppgifter, lämnade i samband med sådan rådgivning bör omfattas av en särreglering. Vidare bör enligt organisationernas mening vid en sådan reglering uppmärksammas att samma

sekretesskydd bör gälla för uppgifter, som riksbanken har inhämtat enligt lagen om kreditpolitiska medel, som för uppgifter, vilka riksbanken inhämtat för att kunna bedöma behovet av förordnande enligt den lagen eller i anslutning till avtal eller rekommendationer inom ramen för penning- och kreditpolitiken.

Den lagtekniska lösning som innebär att i princip regeringens förordnande krävs för att sekretess skall gälla tillstyrks av *arbetsmarknadsstyrelsen*. *Datainspektionen* uttalar att det i och för sig är beklagligt att man behåller en rest av sekretesskungörelserna men att detta synes ofrånkomligt.

Första stycket

Beskrivningen av verksamhetsområden föranleder uttalanden från flera remissinstanser. *Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län* anser att de använda uttryckssätten bör ersättas av mer distinkta formuleringar.

Fullmäktige i riksbanken finner välbetänkt att sekretesskydd skall föreligga för uppgifter som kommer in – förutom vid valutaregleringsförvaltningen – även vid rådgivning med avseende på näringslivet.

Lantbruksstyrelsen tar upp gränsdragningen mellan 4 och 7 §§ och påpekar att gränsdragningen mellan rådgivning och uppdragsverksamhet inte alltid är klar. Lantbruksnämnderna biträder lantbrukarna med rådgivning om t. ex. växtodling, byggnadsfrågor och allmänna företagsekonomiska frågor. Ofta resulterar rådgivningen i att lantbruksnämnden får i uppdrag av lantbrukaren att utarbeta planer och ritningar m. m. i ämnet. De uppgifter som kan vara ömtåliga kan ha lämnats i det inledande rådgivningsskedet eller i samband med det efterföljande uppdraget. Det förefaller uppenbart att sekretessen här bör vara densamma oberoende av i vilket skede uppgifterna lämnats. Lantbruksstyrelsen nämner vidare att den veterinära tystnadsplikten kommer att kunna grundas på både 4 och 7 §§ och alltså avgöras enligt olika normer beroende på om veterinären fungerat enbart som rådgivare eller om han t. ex. utfört en behandling. Även detta visar att man, när det gäller sekretessen, inte kan skilja mellan rådgivning och uppdragsverksamhet. Lantbruksstyrelsen föreslår därför att sekretessen vid rådgivning skall följa reglerna om sekretess i uppdragsverksamhet och alltså överföras till 7 §. Lantbruksstyrelsen anmärker slutligen att av motiven till 4 § framgår att begreppet rådgivning avser att täcka bl. a. konsumentverkets verksamhet att utarbeta riktlinjer för företagens marknadsföring. Denna uppgift torde närmast vara att betrakta som en del av myndighetens tillsynsverksamhet. Vidare är lagrummet tänkt att omfatta sådana uppgifter som kommer in till industridepartementet (s. 494). I dessa fall är det alltså fråga om uppgifter som – likhet med rådgivningen inom lantbruket – inte har direkt samband med myndighetsutövning. Sekretessen för de nu angivna uppgifterna hos indu-

stridepartementet bör enligt lantbruksstyrelsens mening därför också grundas på 7 §.

Statens jordbruksnämnd hänvisar till att nämnden i skrivelser till regeringen år 1965 och år 1976 har hemställt att sekretess skulle införas för vissa typer av handlingar som har upprättats för att användas vid överläggning inom ramen för prisregleringen för jordbruk och fiske. För handlingar som har inkommit till jordbruksnämnden i överläggningssammanhang föreligger f. n. inget sekretesskydd, något som försvårar överläggningarna. En förutsättning för framgångsrika överläggningar är enligt nämndens mening att parterna kan avge bud och motbud utan att dessa får en offentlighet som kan försvåra en slutlig kompromiss. Med nu gällande regler kan inte givna bud och bakomliggande utredningsmaterial i skriftlig form delges jordbruksnämnden i den utsträckning som hade varit önskvärt. Nämnden ser det därför som synnerligen angeläget att bestämmelser införs som möjliggör sekretess för handlingar som innefattar uppgifter av denna typ. Förutom nämnda komplikationer av prisöverläggningarna innebär bristen på sekretesskydd en allvarlig risk för det förtroendefulla samarbete som överläggningarna i dag utgör, nämligen för det fall att jordbruksnämnden måste lämna ut en handling vars innehåll av utomstående kan åberopas mot någon av parterna. Jordbruksnämnden hemställer att det införs en bestämmelse om sekretess för handlingar som har inkommit till nämnden i samband med överläggning om regleringar inom nämndens verksamhetsområde.

Begreppet tillsyn tas upp av *fullmäktige i riksbanken.* Detta begrepp bör, uttalar riksbanksfullmäktige, enligt vad som anförs i promemorian inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Därigenom synes kunna förutsättas att de uppgifter som riksbanken förfogar över inom den kreditpolitiska verksamheten och som riksbanken genom sin allmänna ställning som centralbank erhåller vid sina ständiga kontakter med bankväsendet skulle bli sekretesskyddade. Det kan t. ex. röra sig om bankernas månadsrapporter och om de s. k. konfidentiella rapporterna till riksbankschefen. Utformningen av förslaget synes sålunda väl motsvara föreliggande behov inom riksbanken.

Försäkringsinspektionen berör – liksom i yttrandet över OSK:s förslag – en internationell specialfråga. Inom ramen för det internationella samarbetet på försäkringsområdet kan komma att aktualiseras ett uppgiftsutbyte rörande försäkringsbolag mellan medlemsländernas tillsynsmyndigheter, inriktat primärt på bedömningar av soliditeten hos försäkringsbolag, som är verksamma i flera medlemsländer. Åtskilliga uppgifter kan härvid komma att utväxlas mellan tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna rörande dels försäkringsbolag i det egna landet, dels försäkringsbolag i de andra medlemsländerna. Internationellt sett måste denna ömsesidiga uppgiftslämning vara sekretesskyddad, då detta är en förutsättning för att samarbetet över huvud

skall komma till stånd. Sett från svensk synpunkt rör det sig här om att till utländsk tillsynsmyndighet lämna uppgifter om svenskt försäkringsbolag och här verksam utländsk försäkringsanstalt – oavsett om dessa uppgifter är sekretessbelagda eller ej – och att motta motsvarande uppgifter från utländsk tillsynsmyndighet. Försäkringsinspektionen utgår från att det föreslagna regelsystemet skulle ge fulla möjligheter att hålla nu ifrågavarande uppgiftslämning sekretesskyddad och att i annat fall lagstiftningen kompletteras.

Statens lantmäteriverk förutsätter att sekretess enligt 4 § gäller för kartprodukter som enligt lagen 1975:370 lämnas till verket för granskning. Motivet för att sådana kartprodukter kan behöva skyddas i vart fall under begränsad tid är att kartproducenten kan få avsevärd ekonomisk skada om uppgifterna inte kan sekretesskyddas. Framställning av en karta över ett område sker nämligen ofta i konkurrens med andra kartproducenter och grundas på en ekonomisk bedömning. Den kartproducent som först kan bjuda ut kartan vinner försteg på marknaden. Nuvarande lagstiftning möjliggör för konkurrenter att avslöja varandras planer genom uppföljning av de kartor som lämnas till verket för granskning. Uppföljningen är möjlig genom att karta som inkommer till myndighet är allmän handling. Enbart uppgift i diarium eller register att karta över ett område inkommit till myndigheten för granskning kan således medföra ekonomiskt avbräck för den som framställt kartan genom att konkurrent fått kännedom därom. Ett annat skäl för sekretesskydd som verket anför är det fallet när karta skall användas för tävling, t. ex. orienteringstävling. Uppgifter i kartan kan därvid vara av sådan art att en för tidig kännedom därom, liksom även om det område kartan omfattar kan förrycka tävlingsresultatet. Vissa tävlingstyper innebär stor ekonomisk satsning av såväl arrangörer som deltagare. Krav har därför framförts att karta för tävling som lämnas för granskning skall hållas hemlig till tävlingens början. Verket förklarar att stöd för sekretesskydd av sådan karta saknas i dag.

Förslaget att sekretessen för vissa avdrag vid inkomsttaxeringen som har samband med statlig stödverksamhet med avseende på näringslivet hänförs till skattesekretessen, tillstyrks av *riksskatteverket*.

Skaderekvisitet i punkt 1 behandlas i några remissyttranden.

Sveriges advokatsamfund vidhåller den åsikt som uttalades i yttrande över OSK:s betänkande, nämligen att skaderekvisitet bör utgå. *Svenska arbetsgivareföreningen m. fl.* erinrar om vad organisationerna anför angående skaderekvisitens utformning (avsnitt 4.3).

Statens naturvårdsverk förklarar att skaderekvisitet i punkt 1 innebär en värdefull ändring i jämförelse med 21 § SekrL och 21 § första stycket LAH. Utformningen av rekvisitet gör att inte så gott som alla handlingar i prövningsärenden enligt miljöskyddslagen skall hållas hemliga därför att deras röjande *kan* medföra skada. *Konsumentverket* anser – mot bakgrund av de intressen 4 § avses skydda – att den förhållandevis låga sekretessnivå som

föreligger enligt punkt 1 normalt är godtagbar för verkets del.

Enligt *näringsfrihetsombudsmannens* yttrande ger förslaget inte någon vägledning i fråga om vilken betydelse det skall tillmätas att offentlighetsprincipen i förarbetena till konkurrenslagstiftningen, konkurrensbegränsningslagen och uppgiftsskyldighetslagen har getts en speciell innebörd – sedermera i doktrinen kallad publicitetsprincipen. Näringsfrihetsombudsmannen framhåller därför ånyo liksom i tidigare yttranden i sekretessfrågor att publicitetsprincipen i pris- och konkurrensfrågor har särskild betydelse för verksamheten på detta område och att offentlighet beträffande uppgifter i denna verksamhet inte enbart är motiverad av intresset av insyn i myndighetens handläggning i sig. Det är i minst lika hög grad intresset av insyn i förekommande konkurrensbegränsningar inom näringslivet som motiverar offentlighet. Enligt näringsfrihetsombudsmannen synes detta kunna leda till att skadebedömningen vid röjande av viss uppgift kan bli annorlunda hos de pris- och konkurrensövervakande myndigheterna än hos många andra myndigheter som avses ingå under samma sekretessbestämmelse. Utlämnande av uppgifter om konkurrensbegränsningar kan leda till ekonomisk skada för berörda företag, t. ex. på så sätt att möjligheterna att ta ut högre priser och vinster minskar. Detta är dock ett av syftena med myndigheternas verksamhet och får givetvis inte motverkas genom sekretessbestämmelserna. Det finns också möjlighet för regeringen att göra undantag. Det kan vara befogat att även beträffande andra uppgifter om konkurrensbegränsningar än sådana som rör kartellregistrerade överenskommelser tillämpa en restriktiv sekretessbeläggning. I promemorian beaktas det speciella offentlighetsintresset på pris- och konkurrensområdet huvudsakligen i samband med motiven för meddelarfrihet men inte vid diskussionen om skadebedömningen. Å andra sidan påpekas att det även hos näringsfrihetsombudsmannen finns behov av sekretess för uppgifter om t. ex. planerade företagsöverlåtelser för att intresset av tidig information inte ska motverkas.

Den påfallande viktigaste nyheten i 4 § som *statens kärnkraftsinspektion* kan finna är att rekvisitet "men" utbyts mot "skada". Detta torde innebära en från inspektionens synpunkt fördelaktig inskränkning av sekretessen. Promemorieförslaget använder inte men som synonymt med skada. Definitionerna av begreppen skada och men på s. 134–135 i promemorian stöder inspektionens hittillsvarande tolkning av ordet "men" som i stort sett vilken form av olägenhet som helst. Det måste därför i praktiken vara svårt eller ogörligt för en statstjänsteman att gentemot ett företag, som hävdar att ett offentliggörande av en uppgift skulle lända företaget till men, finna detta påstående ogrundat. Med rekvisitet skada, dvs. ekonomisk skada, kan myndigheten kräva att företaget åberopar något argument som gör skaderisken sannolik och som kan bedömas av myndigheten mer oberoende av företagets egen åsikt.

Näringsfrihetsombudsmannen förutsätter att införande av begreppet "*en-*

skilds affärs- eller driftförhållanden" inte avses leda till reell ändring i gällande ordning, som innebär att det endast är uppgifter som *en viss* företagares affärs- eller driftförhållanden som kan skyddas (jfr prop. 1956:148 s. 55 och 65), inte uppgifter om en hel bransch eller grupp av företag. *Statens kärnkraftsinspektion* påpekar att begreppet "enskilda företag" har utbytts mot "enskild". Lagen har knappast vunnit i klarhet härigenom. Med begreppet "enskild" förknippar man knappast stora kraftbolag och reaktorleverantörer. Bättre torde enligt inspektionens uppfattning vara att använda begreppet fysiska och juridiska personer såsom sker t. ex. i 3 kap. 1 §.

Sekretesskyddet enligt punkt 1 för tredje man är för svagt enligt vissa remissyttranden.

I *bankinspektionens* yttrande anförs:

Bankinspektionen måste rikta en bestämd gensaga mot att det lagfästa sekretesskyddet för bankkunderna – vilket - - - vid en internationell jämförelse inte framstår som särskilt starkt – på föreslaget sätt allvarligt försvagas. De föreslagna sekretessreglerna beaktar sålunda bl. a. inte det starka intresset av skydd för uppgifter som bankerna måste kräva i sin prövning av krediter till näringsidkare. Att märka är att det är fråga om information som lämnas bank i ett etablerat förtroendeförhållande. Informationen gäller produktions- och konkurrensförhållanden, investeringsplaner, marknadsföringsåtgärder och över huvud allt som kan ha betydelse vid prövning av kreditvärdighet och säkerheten för viss kredit. Den prövning som sålunda sker omfattar också företagsledning, ägare och andra personer som måste innefattas i bankens bedömning därför att rörelsen är beroende av deras kompetens och ofta också av deras ekonomiska status (personligt ekonomiskt ansvar på grund av företagsform eller ägarborgen). Enligt bankinspektionens uppfattning går det av nämnda skäl inte heller att göra åtskillnad mellan affärs- eller driftförhållanden för företaget/rörelsen och vad som kan vara ekonomiska eller personliga förhållanden för berörd fysisk person. Inte sällan skulle det i praktiken vara helt ogörligt att skilja mellan vad som anges som affärsförhållanden resp. andra ekonomiska förhållanden.

Av tillsynen följer att inspektionen vid undersökningar har och måste ha full insyn i allt det material varpå bank grundar sin kreditgivning. Genomgången av materialet kompletteras ofta genom muntlig förtrolig information från vederbörande befattningshavare i banken. Vid kommersiella krediter är sådan granskning och genomgång ofta nödvändig redan för kontroll av att kredit är lämnad i överensstämmelse med banklagens regler om betryggande säkerhet. Granskningsmaterialet inklusive gjorda noteringar medtas till inspektionen.

Det nyss sagda understryker behovet av att sekretessen utan inskränkningar gäller även för uppgifter som i samband med bankernas kreditgivning lämnas om affärs- och driftförhållanden såvitt gäller företag. Det är emellertid angeläget framhålla att sekretessbehovet gör sig gällande med särskild styrka också inom en annan del av tillsynsområdet. Inspektionen syftar på fondbörsen och det särskilda sekretessbehov som aktualiseras om fondbörsutredningens förslag genomförs. Det ifrågavarande lagförslaget innehåller bl. a. bestämmelser om upplysningsplikt för börsbolagen gentemot börsstyrelsen såvitt gäller förhållanden som kan ha betydelse för kursbildningen och värdepappershandeln. Upplysningar kan t. ex. erfordras för undersökning av

förhållanden som kan misstänkas otillbörligt påverka börsen. Informationen kan ge anledning till börsstopp beträffande visst värdepapper. Det torde här bli fråga om situationer som kräver inspektionens medverkan i någon form, och det framstår såsom självklart att de då tillämpliga sekretessbestämmelserna inte bör ha sämre valör än annan inom inspektionens verksamhet tillämplig sekretess.

Ytterligare kan påpekas, att promemorieförfattarna själva beaktat sekretessbehovet vid utlåning, när det gäller statlig utlåning (9 kap. 6 § andra stycket). Motsvarande gäller beträffande sekretessen inom postverket för enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank (10 kap. 10 § första stycket).- - -

Av det anförda framgår att den i 1 och 2 gjorda distinktionen i fråga om sekretessgrunder inte är möjlig att praktisera. Det måste vidare betecknas som orimligt att enskilds förhållande till bank blir sämre skyddat enligt den föreslagna sekretesslagen än enligt banklagstiftningen resp. de sekretessregler som nu föreslås i fråga om statlig utlåning. Den som – näringsidkare eller annan – i förtroende lämnar känslig information beträffande sig själv eller sin rörelse till bank eller annat företag under inspektionens tillsyn bör kunna göra det i medvetande om att den för företaget och dess befattningshavare gällande sekretessen (banksekretessen) inte urholkas när informationen vidarefors till tillsynsmyndigheten. Det förtjänar framhållas att banksekretessen jämlikt 192 § banklagen tidigare ansetts innefatta tystnadsplikt även för dem som å det allmännas vägnar utövar kontroll över bank (lagrådets yttrande över förslag till 1911 års banklag). Av väsentlig betydelse i sammanhanget är naturligtvis att den nu föreslagna lägre graden av sekretess, såsom nämnts, får stå tillbaka för meddelarfriheten.

Inspektionen måste således bestämt avstyrka den lösning av sekretessfrågan inom sitt verksamhetsområde som föreslås i promemorian. En möjlighet att tillgodose de förut angivna, enligt inspektionens mening ofrånkomliga önskemålen skulle kunna vara att jämställa sekretessen enligt punkt 1 med sekretessen enligt punkt 2 i samma stycke, utom såtillvida att ett skaderekvisit, såsom föreslagits i promemorian, bibehålles i punkt 1. Enligt inspektionens erfarenhet är detta rekvisit så gott som alltid för handen när fråga är om upplysningar rörande kundföretag. - - - Möjligheten för regeringen att förordna om undantag från sekretessen enligt punkten 1 skulle stå kvar men kompletteras med en praktiskt nödvändig befogenhet – i överensstämmelse med gällande rätt – för vederbörande myndighet att bryta sekretessen, om den finner det nödvändigt för fullgörande av sin uppgift.

Den här antydda lösningen förutsätter, att förhållandena inom övriga i paragrafen avsedda myndigheters verksamhetsområden är analoga med dem som föreligger på bankinspektionen. Åtminstone försäkringsinspektionen torde uppfylla detta villkor.

Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer, i vilkas uttalanden *Sveriges industriförbund m. fl.* instämmer, kritiserar också skyddet för bankernas företagskunder. Organisationerna hemställer att sekretesskyddet för bankernas kunder blir detsamma vare sig det gäller en företagskund eller en privatkund och att i bägge fallen sekretessen skall vara oberoende av om skada kan antagas följa av att en uppgift röjs. Om den nya sekretesslagen inte ges denna utformning sägs lagen komma i strid med stadgandet om banksekretess i 192 § lagen om bankrörelse, 98 § lagen om sparbanker och

89 § lagen om jordbrukskasserörelsen. Där stadgas att enskilds förhållande till banken inte får yppas i oträngt mål. Såvitt avser uppgifter om bankernas kunder anses dessa stadganden enligt organisationernas remissyttrande skapa handlingssekretess och tystnadsplikt både för bankernas funktionärer och för tjänstemän hos de myndigheter, som utövar tillsyn över bankerna. Banklagstiftningens sekretessbestämmelser upptar inte något uttalat skaderekvisit och ger därmed ett mycket starkt sekretesskydd. Detta förklaras av att banksekretessen inte är grundad enbart på hänsyn till bankkundernas intressen. Banksekretessen skall också skydda allmänhetens förtroende till bankerna och detta förtroende är av väsentlig betydelse för bankernas funktion. Om emellertid företagskundernas sekretesskydd hos de myndigheter, som övar tillsyn över bankerna – i första hand bankinspektionen och riksbanken – görs beroende av att skada kan antas följa av att en uppgift röjs, blir sekretesskyddet för dessa kunder sämre hos tillsynsmyndigheterna än hos bankerna. Organisationerna uttrycker också saken så att bankernas företagskunder skulle få ett mindre sekretesskydd därför att bankerna står under tillsyn. Uppenbarligen vore detta ett orimligt förhållande anser organisationerna. Ett väsentligt skäl för förslaget om lägre sekretesskydd för bankernas företagskunder synes vid utformningen av promemorian ha varit att man har ansett sig inte böra ge företagskunderna ett starkare sekretesskydd än bankerna själva får. Rent allmänt har man därvid utgått ifrån att en belysning av förhållandena i ett företag under statlig tillsyn inte kan ske utan att man samtidigt tar med uppgifter om dess kunder, leverantörer etc. Detta kan tänkas vara riktigt på andra områden än bankverksamheten men inte såvitt gäller bankerna och deras kunder. Bankverksamheten består till övervägande del av kreditgivning och detta sätter sin prägel på verksamheten. För sin riskbedömning har en bank att insamla en stor mängd uppgifter om kundföretagen: deras ställning i branschen, lönsamhet, företagsledningens skicklighet etc. Sådana uppgifter är naturligtvis ingalunda på det sättet sammanflätade med bankens egna förhållanden att samma sekretessregler måste gälla för kunderna som för banken. Organisationerna anser att förhållandet att bankerna är underkastade en tillsyn, innebärande en myndighetsutövning gentemot dem, och därför anses böra i särskild grad vara öppna för insyn, vidare inte synes motivera att bankernas företagskunder får nöja sig med samma låga sekretesskydd som bankerna. Det är dock endast bankerna och inte tillika företagskunderna, som myndighetsutövningen gäller. Organisationerna hänvisar till att enligt 10 kap. 10 § sekretess skall gälla inom postverket även för uppgift om enskildas förbindelse med postgirorörelsen eller bank. Denna regel avser även företagskund i postgirorörelsen och i den närmast avsedda banken, PK-banken. Sekretesskyddet är inte relaterat till något skaderekvisit och även här ges företagskunderna således ett starkare sekretesskydd än bankernas företagskunder i allmänhet. Skilda grader av sekretesskydd för företagskunder i bank

och privatkunder i bank skulle vidare göra den nya lagen i denna del alltför svårhanterlig redan av det skälet att flera hundratusen bankkunder bedriver rörelse utan att ha bildat bolag eller annan juridisk person. I fråga om alla dessa kunder finns ingen skarp gräns mellan deras "affärs- eller driftförhållanden", för vilka en sekretessregel skulle gälla, och deras "andra ekonomiska förhållanden" för vilka en helt annan sekretessregel skulle bli tillämplig. Organisationerna framhåller vidare att det i de svenska bankerna finns ett betydande antal utländska företagskunder bl. a. på inlåningssidan framför allt ett antal utländska banker. Om dessa blev varse att de till följd av reglerna om sekretess i bankinspektionen inte åtnjöt det sekretesskydd, som banksekretessen innebär, skulle enligt organisationernas åsikt risk uppstå att en del av dem flyttade sina affärer. Man kan å andra sidan inte ha olika regler för svenska och för utländska företagskunder.

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* föreligger det en väsentlig skillnad mellan, å ena sidan, 4 § och, å andra sidan, 21 § SekrL och 21 § LAH. Enligt de båda sistnämnda paragraferna fortplantas sekretessen. Enligt promemorieförslaget är huvudregeln däremot att sekretess inte gäller om uppgift överlämnas från statlig till kommunal myndighet. Detta kan knappast vara avsett och skulle få allvarliga konsekvenser t. ex. när det gäller ärenden om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik. I dessa fall får kommunen de sekretessbelagda uppgifterna från enskilda trafikföretag, vilka uppgifter senare vidarebefordras till länsstyrelsen. Om förslaget genomförs skulle uppgifterna om enskilda åkeriföretags ekonomiska ställning m. m. bli offentliga hos kommunen men hemliga hos länsstyrelsen.

Andra stycket

Fullmäktige i riksgäldskontoret tolkar bestämmelserna så att sekretess gäller hos riksgäldskontoret som myndighet under riksdagen direkt enligt lagen.

I det föregående har redovisats remissuttalanden angående den lagtekniska lösningen att regeringens förordnande i princip krävs för att sekretess skall gälla. Här behandlas vad som har anförts under remissbehandlingen beträffade behovet av sekretessförordnanden.

Lantbruksstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och *Sveriges industriförbund m. fl.* utgår från att den tillämpningsförordning som måste utfärdas samtidigt med en lagstiftning i enlighet med promemorieförslaget får samma omfattning som nuvarande 2 § CSK, i den mån där upptagna bestämmelser inte överförs till andra bestämmelser i en ny sekretesslag. *Trafiksäkerhetsverket* konstaterar att promemorians förslag till 9 kap. 4 § avses omfatta de nuvarande tystnadspliktsbestämmelserna i 27 § instruktionen (1967:654) för statens trafiksäkerhetsverk och 101 § fordonskungörelsen (1972:595). Trafiksäkerhetsverket förutsätter därför att i den tillämpningsförordning till 9 kap. 4 § som är förutsatt kommer att tas upp tillsynsverksamheten som verket

bedriver enligt instruktionen och fordonskungörelsen och som omfattas av nuvarande tystnadspliktsbestämmelser. *Statens provningsanstalt* förutsätter att de tillämpningsföreskrifter som avses komplettera paragrafen kommer att motsvara såväl nuvarande sekretess- och tystnadspliktsreglering (2 § 6, 59, 64 och 77 CSK, 20 § kungörelsen /1974:284/ om arbeten av guld, silver eller platina samt 3 och 18 §§ förordningen /1965:650/ med instruktion för statens provningsanstalt) som anstaltens tillsynsverksamhet enligt kungörelsen (1973:85) om bestämning av volym och vikt, kungörelsen (1974:898) om riksprovplatser m. m. samt kungörelsen (1974:899) om riksmätplatser m. m. Provningsanstalten påpekar beträffande ärenden angående kontroll av preventivmedel att Centrallaboratoriet vid Apoteksbolaget AB har utsetts till riksprovplats för preventivmedel fr. o. m. den 1 januari 1978.

Behov av nya sekretessbestämmelser framhålls av en del remissinstanser.

Försvarets civilförvaltning upplyser att verket handlägger ärenden rörande näringsbidrag och familjebidrag till värnpliktiga enligt familjebidragslagen. I dessa ärenden kan förekomma uppgifter om näringsidkares affärs- eller driftförhållanden samt om personliga förhållanden, vilkas röjande kan medföra skada. Förslagets 8 kap. 12 § torde ge skydd för uppgifter om personliga förhållanden. Civilförvaltningen förutsätter att föreskrifter av regeringen enligt 9 kap. 4 § kommer att tillgodose också sekretessbehovet när det gäller affärs- eller driftförhållanden.

Riksskatteverket hemställer att behovet av sekretesskydd övervägs beträffande uppgifter i ärenden om bidrag enligt lagen (1975:1149) om statligt investeringsbidrag för inventarieanskaffning (jfr särskilt bestämmelsen i 4 § andra stycket denna lag), dispens från låneförbudet enligt 12 kap. 8 § aktiebolagslagen (1975:1385) samt dispens att tillämpa s. k. brutet räkenskapsår enligt 12 § bokföringslagen (1976:125). Verket erinrar vidare om att det fram till årsskiftet 1977/78 var central förvaltningsmyndighet i fråga om tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga varor samt för alkoholfrågor. Verket utgår från att socialstyrelsen, som numera övertagit denna uppgift, senare kan komma att framföra närmare synpunkter på hur tillämpningsbestämmelserna till förslagets 9 kap. 4 § bör utformas, bl. a. med hänsyn till 1977 års ändringar i alkohollagstiftningen. *Lantbruksstyrelsen* framhåller att det behövs nya föreskrifter om sekretess. Detta ökade behov sammanhänger dels med att den statliga tillsynen och stödverksamheten undan för undan har utvidgats, dels med att rent allmänt torde föreligga en opinion för att skydda enskilda mot att uppgifter om deras personliga förhållanden utlämnas. Vad gäller lantbruksverkets område har sålunda framförts önskemål om att sekretess skulle gälla även för t. ex. utredning i ärenden om ersättning enligt 16 och 19 §§ växtskyddskungörelsen (1972:319) och för renlängder (68 § rennäringslagen /1971:437/), vilka bl. a. brukar användas som underlag vid bedömningar i frågor om statligt ekonomiskt stöd till rennäringen. Samhälls-

utvecklingen lär alltså motivera ytterligare sekretessbestämmelser på området. Lantbruksstyrelsen understryker därför att en regeringens förordning på grundval av 4 § bör föregås av en kartläggning av sekretessbehovet. *Generaltullstyrelsen* hänvisar till sitt yttrande över 21 § LAH (Ds Ju 1977:1 s. 266). *Arbetsmarknadsstyrelsen*, slutligen, pekar på att hos styrelsen icke författningsreglerad verksamhet förekommer där sekretesskydd saknas. Vissa sysselsättningsskapande åtgärder har vidtagits av regeringen av bl. a. konjunkturskäl. I regleringsbrev och genom särskilda beslut har regeringen bestämt om särskilda bidrag till utbildning i företag (t. ex. "25-kronan"), om statsbidrag till nedläggningshotade företag och om s. k. tidigareläggning av industribeställningar. Vidare nämns verksamheten med investerings- och arbetsmiljöfonder. Arbetsmarknadsstyrelsen anser att möjligheten att skydda uppgifter i sådan icke författningsreglerad verksamhet bör uppmärksammas.

Arbetarskyddsstyrelsen däremot utgår från att tillämpning av 4 § inte blir aktuell för arbetarskyddsverkets del utan att de paragrafer, som tar sikte på styrelsens och yrkesinspektionens verksamhet innehåller en uttömmande reglering av denna. En annan ordning skulle medföra tillämpningsproblem och ter sig för styrelsen mindre tilltalande ur systematisk synpunkt.

Statens provningsanstalt diskuterar frågan om sekretess bör gälla i ärende om officiell prövning. Anstalten skiljer därvid på ärenden om godkännande, dvs. myndighetsutövning, och ärenden om provning på uppdrag av enskild. En lämplig avvägning mellan den enskildes sekretessintresse och allmänhetens offentlighetsintresse åstadkommes enligt anstaltens mening, om de handlingar – provningsprotokoll, provningsintyg m. m. – som blir resultatet av provningsuppdraget och som ligger till grund för beslut i ärende om godkännande skall vara sekretessbelagda bara i särskilda av regeringen föreskrivna fall.

Vad provningsanstalten sålunda har anfört tas upp i två andra remissyttranden. *AB Statens Anläggningsprovning* instämmer i princip i provningsanstaltens synsätt men anser att anstaltens formulering om undantag från offentlighetsprincipen kan ges en alltför vidsträckt tolkning. Bolaget påpekar att man genom uppdragssekretess främst vill skydda uppgifter som rör konstruktion, beräkningar, material, utförande, tillverkningssätt och funktion, eftersom insyn i dessa skulle kunna ge en konkurrent otillbörliga fördelar. Det fullständiga underlaget som ligger bakom ett beslut i godkännandefråga kan dock mycket väl innehålla sådana uppgifter. Därför bör enligt bolagets mening en klar begränsning göras av de handlingar som är offentliga, varvid det särskilt bör uttalas att uppgifter som berör ovanstående ej utan uppdragsgivarens medgivande får utlämnas. För att kunna fatta beslut i godkännandefrågan krävs strängt taget endast en uppgift om produkten befunnits uppfylla föreskrivna egenskaper eller, om den inte gör det, från vilka föreskrifter egenskaperna avviker. Bolaget anser att offentligheten

således bör begränsas till själva beslutet och motiveringen till det i form av sistnämnda uppgifter. *Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten* framhåller att vid den av provningsanstalten gjorda avvägningen tillräcklig kännedom saknats om förhållandena på materielkontrollanstaltens område. En provning av det slag som bedrivs på anstalten innebär en fullständig genomgång av provföremålet, dess funktion, dimensionering etc. Anstaltens mätvärden och fabrikantens underlag, såsom kopplingsschema etc., ingår i akten. Denna akt, som normalt inte renskrivs, ligger i sin helhet till grund för beslut om godkännande. Detta sker i allmänhet ganska långt före marknadsföringen. När det är fråga om lansering av nya produkter skulle offentlighetsprincipens tillämpning enligt statens provningsanstalts förslag innebära fullständig insyn för konkurrenterna i en ny produkt långt innan den marknadsförs. En grundläggande princip för anstaltens arbete har hittills varit att information inte skall kunna läcka från en fabrikant till en annan, och man har ofta uttalat sin tillfredsställelse med att man kan ha förtroende för anstalten i detta avseende. Detta gäller inte minst utländska tillverkare. Att enligt statens provningsanstalts förslag bryta denna princip anser materielkontrollanstalten vara helt otillbörligt och sannolikt leda till internationella komplikationer.

Några remissinstanser berör regeringens möjligheter att lindra sekretessen.

Statens kärnkraftsinspektion biträder förslaget att regeringen i tillämpningsförfattning får möjlighet att ytterligare skärpa skaderekvisitet till "avsevärd skada" och att regeringen, vid sidan om dispensbefogenheten enligt 2 kap. 15 § promemorieförslaget, enligt förevarande paragraf kan göra undantag, om den finner det vara "av vikt" att uppgiften lämnas.

Statens naturvårdsverk konstaterar att ett av verket i remissyttrandet över LAH uttalat önskemål om mindre sekretess i ärenden om prövning av miljöfarlig verksamhet synes ha bidragit till de i 9 kap. 4 § andra stycket intagna bemyndigandena för regeringen (jfr promemorian s. 497). Det allmänna intresset av öppen redovisning är som regel mycket starkt, när det gäller uppgifter om utsläpp och andra störningar från miljöfarlig verksamhet. Det är därför enligt verkets mening angeläget att uppgifter om emissioner från miljöfarlig verksamhet, däri även inräknat uppkomst, sammansättning och hantering av avfall, i största möjliga utsträckning skall kunna undantas från sekretess. Vad nu sagts gäller i tillämpliga delar även motsvarande uppgifter i samband med kommunal tillsynsverksamhet. Verket anser att behovet av undantag understryks inte minst av den omständigheten att den nya sekretessregleringen avses att gälla även i förhållandet mellan olika myndigheter. *Miljödatanämnden* noterar bl. a. att promemorieförslaget synes innebära ett steg i riktning mot vissa tidigare av nämnden framförda önskemål om ökade möjligheter att offentliggöra uppgifter inom nämndens intresseområde. Avsikten synes vara att i möjligaste mån begränsa de särskilda sekretessföreskrifterna. Miljödatanämnden hälsar de sålunda före-

slagna förändringarna med tillfredsställelse men vill åter starkt understryka sin principiella uppfattning att det från miljöbevakningssynpunkt är av stor vikt att tillgången till relevant information inom området och spridningen av sådan information inte hindras genom bestämmelser om sekretess. *Konsumentverket* – som anser den förhållandevis låga sekretessnivå som följer av första stycket 1 normalt vara godtagbar för verkets del – ifrågasätter dock om inte för vissa fall en ökad offentlighet med hänsyn till konsumenternas intresse av information är påkallad. Verket åsyftar bl. a. på information i sådana ärenden som handläggs med stöd av 4 § marknadsföringslagen och som avser utredning om produkters säkerhet m. m.

I annan riktning uttalar sig ett par instanser.

Sveriges industriförbund m. fl. anser sig inte kunna tillstyrka en sådan uttunning av sekretessen vars omfattning ej kan överblickas. Uttrycket "viss statlig tillsynsverksamhet" och de knapphändiga motiven till tolkning därav gör att man inte kan avgöra vilken tillsynsverksamhet som kan komma att bli berörd av bestämmelsen. För att på ett tillfredsställande sätt kunna bedöma och ta ställning till en sådan bestämmelses effekter fordras därför att en betydligt noggrannare utredning om dess tillämpningsområde redovisas och att en lagtext med mer preciserad utformning presenteras. Det synes organisationerna dessutom som om avsikten är att regeringen i de olika fallen beträffande hela tillsynsverksamheten som sådan skulle uttunna sekretesskyddet. Som anförs i motiven är det dock här fråga om mycket ömtåliga avvägningar mellan olika intressen som uppstår från fall till fall. Enligt organisationernas mening är en så trubbig reglering därför olämplig. Den säkerhetsventil som den föreslagna rätten för regeringen att i särskilt fall förordna om undantag från sekretessen utgör, torde enligt organisationerna vara till fyllest för att täcka de åsyftade behoven av offentliggörande.

Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer kommenterar det tänkta fall att regeringen skulle ge sekretesskydd hos bankinspektionen för uppgifter om bankernas egna förhållanden "endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada" för banken. Det framgår av promemorian att med ett på detta sätt utformat skaderekvisit skulle huvudregeln anses vara att uppgifter om bankernas egna förhållanden skall anses offentliga. Sekretesskyddet blir alltså mycket svagt. Utifrån de tankegångar, som redovisas i promemorian, skulle skälet härför vara att ett krav på insyn i bankerna gör sig gällande med särskild styrka på grund av deras speciella ställning i samhället. Vid bedömningen av ett sådant krav bör dock enligt organisationernas mening beaktas att bankerna genom innehållet i banklagarna och i lagen om kreditpolitiska medel är öppna för en total insyn från bankinspektionens och riksbankens sida och att inspektionen och riksbanken därvid uppträder såsom företrädare för samhället och allmänheten. Insynen kompletteras för affärsbankernas del av att offentliga styrelseledamöter ingår i bankernas huvudstyrelser, att särskilda av regeringen

utsedda samhällsrepresentanter ingår i bankernas regionstyrelser samt att kommunerna äger utse representanter i bankernas kontorsstyrelser. Vad organisationerna nu har anfört sägs tala för att ett sekretesskydd för bankernas egna förhållanden inte bör förutsätta ett skaderekvisit grundat på "avsevärd skada". Det bör räcka att ett röjande av en uppgift om banken kan antas "medföra skada" för banken. Ett starkt skäl för en sådan utformning av sekretesskyddet hos bankinspektionen är att sekretessen hos riksbanken för bankernas egna förhållanden kommer att ha denna innebörd enligt förslaget. Eftersom samma uppgifter om bankerna i mycket betydande utsträckning finns hos både bankinspektionen och riksbanken anser organisationerna att samma sekretesskydd bör gälla på bägge ställena. Motsvarande uppfattning har *Svenska försäkringsbolags riksförbund*. Enligt dess remissyttrande har vid utformningen av bestämmelsen i denna del inte beaktats den kritik som bl. a. riksförbundet framförde mot motsvarande föreskrift i OSK:s förslag (30 § andra stycket). Detta anser riksförbundet vara i och för sig beklagligt. Som framhålls i promemorian (s. 497) är det här fråga om ofta mycket ömtåliga avvägningar där risken för skada för den enskilde måste vägas mot det allmänna intresset av att syftena bakom t. ex. tillsynslagstiftningen tillgodoses genom att myndigheten får rätt att offentliggöra sina iakttagelser. Riksförbundet förutsätter i detta läge att tillämpningen från regeringens sida kommer att ske med beaktande av att stadgandet ger en yttre ram som i och för sig gör det möjligt att ta hänsyn till de kritiska synpunkter mot rekvisitet "avsevärd skada" som framförts också från andra håll vid remissbehandlingen av OSK:s förslag.

En annan fråga om tillämpningen av bemyndigandet i andra stycket tas upp av *statens kärnkraftsinspektion*. Myndigheten anmärker den skillnaden mellan 4 och 8 §§ att sekretess enligt 8 § ifrågakommer endast om berört företag begär det under det att motsvarande begäran inte förutsätts enligt 4 §. Sistnämnda paragraf synes dock inte utesluta att regeringen i följdförfattning föreskriver sådan begäran som förutsättning för sekretess. Det förekommer hos inspektionen i praktiken inte sekretessbeläggning av kommersiella skäl utan begäran. I en kommande följdförfattning kan enligt inspektionens mening en begäran såsom förutsättning för hemlighållande av sådana skäl lämpligen föreskrivas såvitt avser inspektionens verksamhet.

Tredje stycket

Statens pris- och kartellnämnd har ingen erinran mot den föreslagna ordningen beträffande kartellregister men påpekar att den sannolikt medför en ökad arbetsbörda för nämnden.

Fjärde stycket

Sekretessen i kommunal verksamhet berörs i en del yttranden.

Statens livsmedelsverk konstaterar att handlingar som berör verkets tillsynsverksamhet f. n. sekretessbeläggs i 2 § 12 CSK men att regler emellertid hittills har saknats för motsvarande behandling av ärenden i hälsovårdsnämndernas verksamhet. Företag som blivit föremål för hälsovårdsnämndernas kontroll har av förklarliga skäl haft svårt att acceptera att handlingar, som infordras eller på annat sätt kommer under nämndernas förvar, inte omfattas av sekretess. Livsmedelsverket anser det därför vara klart motiverat att också kommunala organ erhåller motsvarande möjligheter att sekretessbelägga handlingar som rör deras tillsynsverksamhet och tillstyrker således den föreslagna lydelsen av fjärde stycket. För att ytterligare markera sekretessen hos kommunala tillsynsmyndigheter borde övervägas att låta denna del av 4 § utgöra en separat paragraf. Exemplifieringen i specialmotiveringen till lagförslaget (s. 498) kan av anförda skäl kompletteras med "tillsyn över livsmedelslagstiftningen".

Önskemål om sekretess också i annan kommunal verksamhet än tillsyn framställs i några yttranden.

Göteborgs kommunstyrelse saknar en bestämmelse som gör det möjligt för kommunen att behandla uppgifter från näringslivet med sekretess i de fall kommunen vidtar åtgärder för stödjande av näringslivet, t. ex. i sysselsättningsbefrämjande syfte. Kommunstyrelsen erinrar om det allt större ansvar som kommunerna fått påtaga sig i detta hänseende. Kommunstyrelsen förordar således att lagförslaget kompletteras med en bestämmelse av angiven innebörd, eftersom en större öppenhet från näringslivets sida förutsätter sekretess hos de kommunala myndigheterna – åtminstone i ett inledande skede av ett ärendes behandling. Kommunstyrelsens förslag tillstyrks av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.*

När det gäller kommunerna är promemorieförslaget begränsat i jämförelse med OSK:s förslag, anmärker *Svenska kommunförbundet*. Det sekretessbehov som föreligger här torde enligt promemorian kunna tillgodoses redan genom att regeln får avse tillsyn med avseende på näringslivet. Förbundet anser att det sålunda för det kommunala området föreslagna sekretesskyddet är alltför begränsat. Då kommunerna har en inte oväsentlig utredningsverksamhet rörande näringslivet i allmänt näringsbefrämjande syfte bör – såsom också OSK föreslog – sekretesskyddet omfatta även kommunala utredningar med avseende på näringslivet. Ett sådant sekretesskydd skulle underlätta inhämtandet av uppgifter från de enskilda företagen. Kommunförbundet nämner också i detta sammanhang de uppgifter som kommunerna har inom området för konsumentskydd och som lokalt utövas av konsumentnämnder, konsumentsekreterare m. fl. I många fall sker anmälningar till berörda kommunala organ om att näringsidkare handlat på ett sätt som påstås strida mot god affärssed eller i annat avseende vara otillbörligt mot konsumenter eller övriga

näringsidkare. Enligt förbundet är det angeläget att bereda möjligheter att sekretessbelägga hithörande handlingar till dess ärendet hunnit närmare utredas. Liknande synpunkter framförs av *stadsjuristen i Stockholms kommun.*

Femte stycket

Frågan om s e k r e t e s s t i d e n s längd berörs bara i yttrandet från *statens jordbruksnämnd.* Nämnden anser att man bör dra en parallell med sekretesstiden, fem år, för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling.

5 §

Att försäkringsinspektionen anser att paragrafen bör sammanföras med de bestämmelser om sekretess i inspektionens tillsynsverksamhet som ges i 4 § har redovisats under den paragrafen.

Den obestämda formen "försäkringsinrättning" i första stycket 1 ger enligt *hovrätten för Västra Sverige* bestämmelsen en annan innebörd än den bestämda formen skulle ha gjort. Det senare uttryckssättet förefaller hovrätten vara naturligare.

Regeringsrätten förordar att skaderekvisitet i första stycket 2 utformas enhetligt med skaderekvisitet i 8 kap. 7 §, t. ex. genom att det föreskrivs att uppgift är omfattad av sekretess, om det inte kan hållas för visst att uppgiften kan röjas utan skada för den enskilde.

6 §

Första, andra och tredje fondstyrelserna för allmänna pensionsfonden har ingen erinran mot förslaget på denna punkt. *Fullmäktige i riksgäldskontoret* noterar att de synpunkter, som framfördes i yttrandet över LAH, har beaktats genom paragrafen, vilken innebär att uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden i riksgäldskontorets upplåningsverksamhet får ett sekretesskydd som i stort sett överensstämmer med vanlig banksekretess.

7 §

Första stycket

Flygtekniska försöksanstalten, skogsstyrelsen och *konsumentverket* konstaterar att paragrafen i huvudsak motsvarar nuvarande bestämmelser och har inga erinringar mot förslaget. Detta täcker också i tillräcklig grad sekretessbehoven vid *statens geotekniska institut, statens planverk* och *Sveriges geologiska undersökning* enligt vad som sägs i remissyttrandena från dessa myndigheter.

Tillämpningsområdet för paragrafen behandlas särskilt i några yttranden. Att *lantbruksstyrelsen* anser att viss del av tillämpningsområdet för 4 § bör föras över till 7 § har redovisats under förstnämnda paragraf. *Statens trafiksäkerhetsverk* har uppfattat utformningen av 7 § så att den provningsverksamhet verket bedriver skall omfattas därav. Handlingssekretess råder f. n. för denna verksamhet, i fråga om typgodkännanden enligt 21 § SekrL och beträffande annan provning eller undersökning för enskild uppdragsgivares räkning enligt 27 § SekrL, jämförda med 2 § 74 resp. 4 § 41 CSK. *Arbetarskyddsstyrelsen* konstaterar att paragrafen kommer att bli tillämplig på den verksamhet med utredning och utförande av mätningar och analyser som styrelsens arbetsmedicinska avdelning mot ersättning utför åt företag m. fl. Ett specialproblem är här om stadgandet även skall tillämpas då det gäller styrelsens verksamhet med s. k. frivillig granskning av tekniska anordningar. Enligt styrelsens uppfattning torde så inte vara fallet, eftersom denna verksamhet anses motiverad av intresset att främja arbetarskyddet och någon debitering inte sker för styrelsens arbete. Detta slag av verksamhet torde därför falla under 2 §. Ett annat specialproblem, som styrelsen diskuterar, är den verksamhet med analys av biologiska prover, som sker inom styrelsens arbetsmedicinska avdelning. Det synes helt tydligt att det här är fråga om uppdragsverksamhet mot ersättning i den mening som avses i 7 §. Men sekretessintresset knyter sig här inte främst till arbetsgivarens intresse av att få disponera över resultaten. Det är här huvudsakligen fråga om analyser av t. ex. patienters blod- och urinprov, som sänds in av läkare. Här finns således enligt styrelsen ett påtagligt behov av skydd för den enskilde. Detta intresse tillgodoses inte genom 7 §. Det synes tveksamt om man kan anse att det här är fråga om ärende om arbetarskydd enligt 8 §. Det synes lämpligt att denna fråga penetreras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om särskild författningsreglering kommer till stånd för arbetarskyddsområdet bör enligt styrelsens mening det övervägas om även detta problem kan lösas där.

Sveriges industriförbund m. fl. nämner att det i fall där statlig myndighet utför provning för enskilds räkning inträffar att handlingar m. m. angående provningsobjektet översänds till annan myndighet för särskild delundersökning etc. Fråga uppkommer då om vilken sekretess uppgifter om provningen åtnjuter hos den sistnämnda myndigheten. Organisationerna finner det vara av vikt att det fastslås att uppdragslämnaren skall anses som uppdragslämnare även till sistnämnda myndighet och att även där måste iakttas hans till den förstnämnda myndigheten lämnade sekretessönskemål.

Lantbruksstyrelsen framhåller att sekretessen för uppdragsverksamhet inte förutsätter att ett utlämnande av uppgiften skulle innebära skada. I 7 § anges inte heller vilka uppgifter som skall skyddas. Emellertid kan sekretess inte gälla för annat än den enskildes – uppdragsgivarens – ekonomiska och övriga personliga förhållanden. I myndighetens diarium bör därför inte kunna

hemlighållas att ett uppdrag har begärts. Uppdragets närmare innebörd bör emellertid, liksom utredningar m. m. i ärendet, omfattas av sekretess. Sekretessen för uppdrag behöver alltså enligt lantbruksstyrelsens mening inte innebära ett förbud att lämna uppgift om att uppdrag har förekommit.

Flera remissinstanser kommenterar förslaget att sekretess gäller bara om uppdragsgivare begär det. Flertalet är kritiska mot förslaget.

En lösning i enlighet med vad OSK föreslog (25 § LAH), nämligen att sekretess skulle gälla också när uppdragsgivaren med säkerhet måste ha avsett hemlighållande, förordas av *försvarets forskningsanstalt, patent- och registreringsverket, Svenska arbetsgivareföreningen m. fl.* samt *LRF.*

Enligt *försvarets forskningsanstalt* synes OSK:s förslag vara ett praktiskt komplement till kravet på uttrycklig begäran, särskilt som s. k. tysta förbehåll i stor utsträckning måste förutsättas i affärsliknande avtalsförhållanden. Promemorians motivering för uteslutningen förefaller anstalten diskutabel, eftersom remissyttrandena synes ge vid handen att de befarade tolkningssvårigheterna lämpligast kan förhindras genom bibehållande av nuvarande konstruktion, dvs. att för offentlighet kräva uppdragsgivarens samtycke, vilket då förutsätts kunna ges uttryckligen eller framgå av omständigheterna.

Patent- och registreringsverket uttalar att 4 § 30 CSK skapar ett tillfredsställande skydd för uppgifter avseende vissa utredningar rörande uppfinningar och mönster, vilka uppgifter kan vara av mycket ömtålig natur och vilka uppdragsgivaren förutsätter blir hemlighållna. Sekretessen är därvid en avgörande förutsättning för att verkets uppdragsverksamhet skall anlitas. F. n. förekommer inte någon särskild begäran om sekretess i uppdragsärenden och det skall inte förväntas att verkets kunder har sådan insikt i sekretesslagstiftningen att de förstår att bevaka sin rätt till hemlighållande genom särskild begäran. Underlåtenhet att begära sekretess skulle få den ytterst allvarliga konsekvensen att en patentansökan omöjliggörs på uppfinning som uppdraget avser, eftersom offentliggörandet medför nyhetshinder. Redan på denna grund anser verket att den föreslagna lösningen inte kan godtas. För tydlighetens skull framhåller verket att det inte hjälper att i efterhand få in en begäran om sekretess för att bibehålla möjligheten att söka patent på uppfinningen. Bortsett härifrån skulle en ordning som tvingade verket att i uppdragsärenden särskilt infordra sekretessbegäran medföra en avsevärt ökad arbetsbelastning. Det årliga antalet uppdragsärenden på patentområdet är ca 3 000. Verkets invändningar mot sekretessbestämmelsen gäller även uppdragsverksamheten avseende mönster.

Enligt gällande rätt och enligt 25 § LAH är det en presumtion för sekretess, anmärker *Sveriges industriförbund m. fl.* I promemorieförslaget omkastas presumtionen till in dubio offentlighet. Skälet till detta anförs vara tillämpningssvårigheter med det andra ledet av OSK:s regel. Organisationerna

erinrar om att provning, forskning m. m. som hos myndighet sker för enskilds räkning är ett utpräglat förtroendefall, där en önskan om sekretess är det regelmässigt förekommande. De tillämpningssvårigheter som anförts mot OSK:s förslag torde i övervägande antal fall endast bestå i att ett telefonsamtal till uppgiftslämnaren måste göras om man är osäker på uppdragslämnarens önskemål i sekretesshänseende. Det motsvarar således vad som vid utlämningsärenden i dessa ärenden i dag i allmänhet måste göras. Det vore utomordentligt stötande om en skyddsvärd uppgift mot bättre vetande utlämnades bara därför att uppdragsgivaren glömt eller förbisett att klart ange sekretessönskemålen. Dessa är dessutom svåra att för olika utlämningssituationer uttömmande ange i förväg. Organisationerna anser med anledning av vad nu har anförts att presumtionen för sekretess i dessa ärenden måste behållas. *LRF* anser att de förtroendesituationer som här avses bör medföra att sekretessbehov presumeras och att skydd ges även i de fall den enskilde måste antas ha avsett sekretess, trots att formell begäran inte har framställts.

Alternativ till såväl OSK:s förslag som promemorieförslaget föreslås av en del remissinstanser.

DAFA ställer sig tvekande inför att – på sätt som föreslås i promemorian – ett sekretesskydd vid en bearbetning på uppdrag av enskild skall vara helt beroende av om uppdragsgivaren vid t. ex. avtalstecknandet uttryckligen begär det. Att – som OSK har föreslagit – välja en konstruktion med presumtion in dubio för sekretess anser DAFA inte heller vara tillfredsställande. Fråga är om man inte bör gå ett steg längre. DAFA föreslår därför att 7 § kompletteras så till vida att det för uppdrag som utföres för enskilds räkning vid vissa angivna myndigheter, vilkas verksamhet är helt uppdragsorienterad och där det i övervägande antal uppdrag sannolikt ingår uppgifter som uppdragsgivaren inte önskar offentliga, föreskrivs en sekretess som är oberoende av någon handling från uppdragsgivarens sida. Kretsen av dessa myndigheter kan lämpligen bestämmas till den som av OSK föreslogs betagen möjligheten att utan samtycke utlämna handling även om myndigheten bedömer det allmännas intresse kräva det.

Att uppgifter, som avser provning, bestämning av egenskaper m. fl. sådana uppdrag som myndighet utför för uppdragsgivares räkning är sekretessbelagda får enligt *statens provningsanstalts* mening anses naturligt. Det allmänna intresset av att sådana uppgifter är offentliga måste anses mycket ringa eller obetydliga jämfört med den enskilde uppdragsgivarens intresse av sekretess för uppgifter som t. ex. kan röja fabrikationshemligheter eller tekniskt utvecklingsarbete. En försvagning av uppdragssekretessen skulle enligt anstalten kunna medföra att den enskilde uppdragsgivarens incitament till att lämna provningsuppdrag skulle minska. Detta skulle vara olyckligt då det får anses vara ett allmänintresse att provning och kontroll bedrivs i syfte att öka skyddet av liv och hälsa och av miljön, förbättra resurshushållningen,

förstärka konsumentskyddet samt öka tillförlitligheten i tekniska processer. Provningsanstalten avstyrker promemorieförslaget i den del det innebär att uppgifter i samband med provningsuppdrag undantas offentlighet endast om uppdragsgivaren begär sådan sekretess. Enligt anstaltens mening kan det inte anses föreligga ett sådant allmänt intresse för denna typ av uppgifter som gör det befogat att frångå nuvarande generella sekretesstadgande och i stället göra sekretess beroende av uppdragsgivarens uttryckliga begäran i varje enskilt fall.

Statens skeppsprovningsanstalt anför att en bestämmelse, att sekretesskäl skall gälla bara om uppdragsgivare begär det, skulle få klart negativ inverkan på skeppsprovningsanstaltens marknadsföring, något som framgår klart om man beaktar att regler motsvarande vår offentlighetsprincip normalt inte finns utomlands i de länder där skeppsprovningsanstalten har sin utländska kundkrets. Som regel finns inte heller förståelse för offentlighetsprincipens funktion i samhället. Härav följer att en presumtiv kund vid valet mellan två olika skeppsprovningsanstalter, vilka kanske offererat ett arbete till ungefär lika stor kostnad, väljer det företag som inger mest förtroende. I begreppet förtroende ingår då bl. a. bedömning av värdet att kunna garanteras sekretess automatiskt utan att behöva särskilt diskutera en sådan utomlands många gånger självklar omständighet. Skeppsprovningsanstalten framhåller att kravet på sekretess ibland kan vara så starkt att man t. o. m. önskar hemlighålla det förhållandet att man över huvud taget överväger att utföra prov eller undersökningar. Ett grundmurat anseende för objektivitet och diskretion anser således skeppsprovningsanstalten vara en av hörnpelarna i dess uppdragsverksamhet. Anstalten förordar i första hand att texten "om denne har begärt sådan sekretess" i ifrågavarande paragrafförslag utgår och i andra hand att texten omformuleras så att utländska beställare åtnjuter sekretess utan särskild åtgärd, medan svenska kunder kan begära sådan.

Att ett uttryckligt önskemål skall finnas för att sekretess skall gälla för sådan undersökning, ökar enligt *riksarkivets* yttrande svårigheterna för myndigheten att bevaka sekretessen. En tidsmässig schablonregel i detta speciella fall är att föredra särskilt som intresset av insyn måste betecknas som ringa av andra än dem som kan dra ekonomisk fördel av redan gjorda utredningar.

Universitets- och högskoleämbetet erinrar om att det i sitt remissyttrande över LAH har berört frågan om sekretess för myndighets uppdrag för enskilds räkning. Ämbetet framhöll därvid att kravet på öppenhet och insyn är särskilt framträdande för läroanstalternas del, eftersom det grundläggande för all vetenskaplig verksamhet är offentlighet och öppet idéutbyte forskarna emellan. För att även den industriella uppdragsforskningen skulle främjas och underlättas föreslog dock ämbetet att en möjlighet till sekretess skulle införas för uppdragshandlingar i de fall då uppdragsgivaren och läroanstalten särskilt enades därom i avtalet rörande uppdraget. Om vidare läroanstalten

senare skulle finna att det allmännas intresse krävde att tidigare beslutad sekretess upphävdes, borde läroanstaltens styrelse kunna förordna därom. Ämbetet finner nu inte skäl att i sak frångå sitt tidigare avgivna förslag och förordar därför att 7 § utformas i enlighet härmed. Liknande åsikt har *rektorsämbetet vid Lunds universitet.*

Statens lantmäteriverk (LMV) anför:

Lantmäteriets uppdragsverksamhet betjänar i första hand offentliga organ, främst kommunerna, men riktar sig också till enskilda uppdragsgivare. Verksamheten innefattar mätningsuppdrag av olika slag, flygfotografering och framställning av flygbilder, kartframställning, fastighetsvärdering samt fastighetsutredningar av olika slag.

Att värderingsuppdragen täcks av bestämmelsen framgår omedelbart av ordalydelsen. I vilken mån bestämmelsen blir tillämplig på övriga delar av lantmäteriets uppdragsverksamhet framgår inte klart. I detta avseende finns behov av vägledande motivuttalanden.

När det gäller värderingsuppdragen finns ett klart behov av sådant sekretesskydd som bestämmelsen avser. Motiv för sekretess finns främst i fall då uppdragsgivaren vill skydda sina ekonomiska intressen i förhållande till motpart i förhandling eller tvistemål. Det kan påpekas att det vid tillämpningen av bestämmelsen blir nödvändigt att göra vissa preciseringar när det gäller bestämmelsens räckvidd. De uppdrag som förekommer inom sektorn fastighetsvärdering inrymmer bl. a. uppdrag som enbart består i att sammanställa tillgängliga uppgifter ur allmänna handlingar, t. ex. att med hjälp av ADB ta fram listor över köp av fastigheter. Det finns knappast skäl att ha sekretesskydd i sådana uppdrag. Motiven för ett sekretesskydd tar sikte på värderingsuppdrag i en något snävare bemärkelse, dvs. uppdrag som innefattar egentliga värderingsmoment. Det synes vara både möjligt och riktigt att vid tillämpningen tolka bestämmelsen i överensstämmelse med det sagda.

Med det förut använda uttrycket fastighetsutredningar avses i första hand utredningar rörande beskaffenheten av gällande fastighetsindelning eller gällande fastighetsrättsliga förhållanden i övrigt, t. ex. fiskerättsutredningar. Det gäller här utredningar om förhållanden som i och för sig är fullt offentliga, även om det i uppdragsfallen behövs en särskild utredning innefattande tolkning av arkivhandlingar m. m. för att klarlägga förhållandena. Om motivet för sekretess är begränsat till uppdragsgivarens upphovsrättsliga intresse av att andra inte kostnadsfritt eller för enbart kopieringskostnaden skall kunna utnyttja utredningsresultatet kan det ifrågasättas om skälen för sekretess är tillräckliga. Mot uppdragsgivarens intresse står nämligen ett allmänt intresse av att sådana utredningsresultat som avses här blir effektivt utnyttjade. I vissa fall kan emellertid skäl för sekretess finnas med hänsyn till pågående förhandling, process eller liknande.

I lantmäteriets uppdragsverksamhet ingår också fastighetsutredningar som inte är begränsade till utredning om gällande förhållanden utan också innefattar annat, t. ex. utvärdering av olika handlingsalternativ när det gäller vissa fastighetsrättsliga frågor. I sådana sammanhang finns starka skäl för att uppdragsgivaren skall kunna få sekretesskydd. Fallet är jämförbart med värderingsuppdragen.

Ett annat exempel på vad LMV här avser kan hämtas från LMV:s flygfotograferingsverksamhet. Uppdragsgivaren kan därvid beställa flygbild

tagen på viss höjd över visst område. LMV förbehåller sig därvid f. n. alltid rätten att kunna vidareutnyttja materialet. Om så inte skulle kunna ske på grund av att uppdragsgivaren begärt sekretess skulle ett rationellt, och i övrigt från samhällsekonomisk synpunkt optimalt utnyttjande av materialet hindras. Motsvarande gäller andra delar av lantmäteriets tekniska beställningsverksamhet. Här motsätter sig LMV bestämt den föreslagna regleringen.

Mot den angivna bakgrunden anser LMV förslaget innebära en alltför onyanserad och i vissa avseenden långtgående reglering. I stället förordar LMV att det läggs i myndighetens prövning att på framställning av beställaren medge sekretess i vissa fall, varvid synpunkter av det slag LMV anfört i det föregående kan vara vägledande.

Vid vissa uppdrag kan annan myndighet eller konsult behöva anlitas för viss del av uppdraget. Det är i sådana fall nödvändigt att sekretess kan gälla i ärendet. Dessa spörsmål synes även ha beaktats i det nu framlagda förslaget.

Livsmedelsverket påpekar att paragrafens lydelse och motiven tyder på att man redan i samband med att uppdraget ges måste ta ställning till hur uppdragstagaren/myndigheten skall behandla materialet. Däremot lämnas, såvitt livsmedelsverket kan finna, ingen ledning hur myndigheten skall handla, om sekretessfrågan aktualiseras av tredje man först vid en senare tidpunkt. Om någon överenskommelse inte träffas från början i sekretessfrågan, uppstår då frågan om denna omständighet utgör tillräcklig grund för att lämna ut uppgifterna eller om det ankommer på livsmedelsverket som uppdragstagare att i det aktuella fallet först inhämta uppdragsgivarens besked. Livsmedelsverket anser att innebörden av den föreslagna regeln är något oklar och skulle föredra en formulering som liksom 4 § 13 CSK klarare anger uppdragstagarens skyldigheter.

Promemorieförslaget ställer enligt några remissinstanser krav på särskild information om att sekretess gäller bara om uppdragsgivaren begär det. *JO* förklarar att den enskilde, till vars förmån sekretessen skall gälla, verkligen måste få upplysning om att sekretessen är beroende av hans begäran. I annat fall kan bestämmelsen bli en tom bokstav. Samma uppfattning har *skogsstyrelsen. Statens provningsanstalt* anger att man, i den mån promemorieförslaget följs, i samband med orderbekräftelse av uppdraget kommer att få informera uppdragsgivaren om sekretessreglernas innebörd. Anstalten anser vidare att det också torde bli nödvändigt att upprätta en förteckning över de ärenden där sekretess begärts. Då verksamheten vid anstalten är uppdelad på ett tjugotal laboratorier såväl centralt i Borås som regionalt kommer en sådan ordning att medföra ett inte oväsentligt administrativt merarbete med därav följande kostnadsfördyring. För personalens del skulle det också bli komplicerat att hålla reda på eller i varje enskilt fall ta reda på huruvida sekretess är begärd eller ej.

D i s p e n s m ö j l i g h e t e n behandlas i vissa yttranden.

Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer framhåller att den allmänna principen är att ett civilrättsligt avtal inte kan brytas annat än

genom lag. Här skulle överenskommelsen om sekretess kunna brytas genom ett ensidigt förordnande av regeringen. Uppenbarligen kan detta vara allvarligt för en enskild, som har förlitat sig på sekretessöverenskommelsen. Sekretesskyddet borde i vart fall kunna brytas endast vid synnerliga skäl och detta borde klargöras i själva lagtexten. För att öka förutsebarheten av en sekretessöverenskommelses effekt bör i motiven till lagen genom exempel belysas i vilka fall regeringen tänkes kunna upphäva sekretessen. Organisationerna anser att även med en sådan komplettering man måste räkna med att en uppdragsgivare i det särskilda fallet finner sekretesskyddet alltför osäkert och därför hellre avstår från att lämna uppdraget. En sådan konsekvens av regelsystemet är otillfredsställande, eftersom en myndighet kan tänkas vara på grund av speciella kunskaper eller av annan orsak överlägsen varje annan uppdragstagare. Det förtjänar därför enligt organisationernas mening övervägas hur ett fullt betryggande sekretesskydd skulle kunna uppnås i dessa ärenden, t. ex. genom ett förhandsbesked från regeringen att den avtalade sekretessen skall vara ovillkorlig. *Sveriges industriförbund m. fl.* instämmer i bankorganisationernas yttrande på denna punkt.

Svea hovrätt ifrågasätter om det inte är tillräckligt med den allmänna regeln i 2 kap. 15 §.

Två remissinstanser kommenterar förslaget om en sekretesstid på 20 år. *Konsumentverket* finner regeln godtagbar. Den utsträckning av sekretesstiden från 10 till 20 år som föreslås bedömer *statens geotekniska institut* inte innebära något större problem för institutet, eftersom bara få uppdrag drabbas av sekretessbeläggning där.

Skeppsprovningsanstalten noterar här med tillfredsställelse att de krav på oförändrad sekretesstid på 50 år som har framställts i samband med avgivande av yttranden över OSK:s resp. TK:s betänkanden i promemorieförslaget har tillgodosetts. Med hänsyn till rådande konjunkturer inom varvs- och sjöfartsnäringarna är skeppsprovningsanstaltens konkurrenssituation om möjligt än mera framträdande. Av betydelse ur sekretessynpunkt är bl. a. att utländska konkurrerande skeppsprovningsanstalter ofta har juridisk ställning som enskilt företag. Detta medför enligt anstaltens mening att dess krav på oförändrad sekretesstid kvarstår med oförminskad styrka, då man därigenom får en ställning mera i paritet med konkurrenterna.

8 §

Paragrafen, som innebär en nyhet i jämförelse med LAH, mottas genomgående positivt av remissinstanserna. *Postverket* anser det som en värdefull förbättring att myndighet nu föreslås få laglig rätt att i t. ex. ett upphandlingsärende efterkomma en begäran från anbudsgivare om sekretess vad gäller det av honom avgivna anbudet, på grund av att ett offentliggörande skulle kunna åsamka honom skada. *Byggnadsstyrelsen* noterar att förslag som

styrelsen framförde i yttranden över OSK:s och TK:s förslag i allt väsentligt har tillgodosetts, bl. a. genom 8 §. *Skogsstyrelsen* konstaterar att bl. a. 8 § innebär att samma sekretessmöjligheter som f. n. finns enligt förslaget tycks komma att föreligga beträffande de för skogsvårdsorganisationen betydelsefulla handlingarna. *Sveriges geologiska undersökning* anser att bl. a. 8 § ger ett tillräckligt sekretesskydd för myndighetens del. *Nämnden för statens gruvegendom* uttalar att i nu gällande lagstiftning närmast motsvarande regel för nämndens del är utformad som en ren regel om tystnadsplikt i det att den endast förbjuder ett obehörigt yppande av drifts- och affärsförhållanden inom näringslivet (16 § instruktionen /1973:567/ för nämnden för statens gruvegendom). Genom att promemorieförslagets sekretessbegrepp även innefattar uppgifter som förekommer i allmän handling ger förslaget ett fullständigare sekretesskydd i förevarande hänseende. Enligt den bedömning *stadsjuristen i Stockholms kommun* gör fyller 8 § ett behov som nu 34 § SekrL bara delvis tillgodoser. Kravet att sekretess skall ha begärts av den enskilde i förening med "rakt" skaderekvisit synes innebära en rimlig avvägning mellan insyns- och skyddsintressena. *Svenska arbetsgivareföreningen m. fl.* välkomnar den möjlighet för enskild näringsidkare att få sina önskemål om sekretess tillgodosedda vid affärsförbindelser med myndighet som ges i paragrafen. Med hänsyn till det stötande i att glömska eller ett förbiseende av att ange sekretessönskemålen helt utsläcker sekretessen och den starka presumtion för sekretess som råder i de avsedda fallen anser organisationerna dock att paragrafen för att ge erforderligt skydd obetingat måste kompletteras med en föreskrift att sekretessen skall gälla om den som uppgiften rör måste anses ha avsett sådan sekretess.

Som ett exempel på problem som *stadsjuristen i Stockholms kommun* anser sig kunna skönja vid den praktiska tillämpningen av paragrafen nämns följande. I ärenden om tillstånd till förvärv av hyresfastighet enligt 1975 års lag därom begär ibland kommunens fastighetskontor uppgifter från resp. kommunala verk och andra förvaltningar om huruvida köparen står i skuld för avgifter av olika slag, t. ex. va-avgifter, el- och gasavgifter samt sophämtningsavgifter. Uppgifterna begärs i syfte att få belyst huruvida köparens ekonomi är sådan att han kan antas vara i stånd att förvalta fastigheten och hålla fastigheten i sådant skick att den motsvarar de lagliga anspråk de boende kan ställa, dvs. om förvärvstillstånd får vägras jämlikt 4 § nämnda lag. Uppgifterna intas ofta i de yttranden hyresnämnden och bostadsdomstolen inhämtar från kommunen i sådana ärenden. Uppgifter av detta slag torde enligt stadsjuristens mening vara att hänföra till uppgifter om affärs- eller driftförhållanden. Däremot synes det stadsjuristen osäkert om det här verkligen är fråga om "affärsförbindelse" mellan resp. myndighet och den enskilde. När kommunen har en offentligrättsligt reglerad prestationsskyldighet, som är fallet i fråga om sophämtning och tillhandahållande av vatten och avlopp, förefaller förhållandet mellan kommunen och den

enskilde knappast enligt språkbruket kunna betecknas som en affärsförbindelse. I de fall kommunens prestation ytterst vilar på civilrättslig grund, som är fallet med el-, gas- och värmeleverans, ligger det möjligen närmare till att betrakta förhållandet som en affärsförbindelse. Utlämnandet av uppgifter av ifrågavarande slag kan onekligen lända till skada, i det här angivna fallet så till vida att fastighetsköparen på grund av dessa kanske vägras förvärvstillstånd. Ett klargörande motivuttalande om paragrafens tillämplighet på uppgifter som rör brukare av detta slags kommunala nyttigheter anser stadsjuristen därför vara önskvärt. Exemplet sägs f. ö. ge en fingervisning om vilka vanskliga bedömningar som kan uppkomma vid en intresseavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket 2. Delade meningar kan här råda om skyddsintresset.

JO gör samma anmärkning som i fråga om 7 §.

Beträffande uttrycken "bestämmande inflytande", "under myndigheten" och "överordnad myndighet" gör *JK, statens kärnkraftsinspektion, stadsjuristen i Stockholms kommun* och *Sveriges industriförbund m. fl.* samma erinringar som de dessa remissinstanser riktar mot 7 kap. 1 §. *Stadsjuristen* noterar att inget i promemorieförslaget talar mot att förevarande bestämmelse blir tillämplig även vid de kommunala bolagens affärsförbindelser med kommunen.

Dispensregeln finner *riksrevisonsverket* väl motiverad. Det kan nämligen finnas fall, anser verket, då det visserligen från den enskildes sida föreligger ett visst behov av sekretess, men där det allmänna intresset av offentlighet är så stort att det får anses väga tyngre än det enskilda intresset.

Svea hovrätt ifrågasätter om det inte är tillräckligt med den allmänna regeln i 2 kap. 15 §.

Bestämmelserna i andra stycket om sekretesstid lämnas utan erinran av *försvarets materielverk* och *postverket*. *Riksrevisionsverket* förutsätter att tillämpning av maximitiden blir aktuell bara i undantagsfall. *Försvarets materielverk* berör bestämmelserna i samband med motsvarande regler i 7 kap. 2 § andra stycket.

9 §

Importkontoret för u-landsprodukter anser att förslaget förefaller täcka myndighetens behov av sekretess med hänsyn till enskilds affärsförhållanden och har alltså inga invändningar mot det.

JO anmärker att det i bl. a. 9 § föreskrivs att sekretess skall gälla om den till vars förmån sekretessen gäller har begärt sådan. Införande av detta rekvisit innebär principiellt sett en nyhet. Om bestämmelsen inte skall bli en tom bokstav måste den enskilde, till vars förmån sekretessen gäller, verkligen få upplysning om att sekretessen är beroende av hans begäran. Det sagda gäller i

särskilt hög grad i fråga om sekretess i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd. Sekretess kan här komma att gälla till förmån för utländska företagare. Eftersom den i Sverige rådande offentlighetsprincipen i allmänhet inte är känd utomlands framstår det för JO som särskilt angeläget att vederbörande blir upplyst härom och om att sekretess blir beroende av att han själv begärt sådan.

Svea hovrätt ifrågasätter här liksom beträffande 7 och 8 §§ om det inte är tillräckligt med den allmänna regeln i 2 kap. 15 §.

10 §

Paragrafen kommenteras endast av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som anser att beskrivningen av verksamhetsområdet där sekretessregeln skall vara tillämplig bör göras mer distinkt.

11 §

Patent- och registreringsverket (patentverket) framhåller att verkets önskemål vad gäller sekretess i ärenden om ansökan om patent har beaktats på flera punkter. Verket framför ingen kritik mot förslaget i denna del.

Två remissinstanser har synpunkter på förslaget om sekretess för sådana uppgifter om uppfinningar som har lämnats till myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar. *Försvarets civilförvaltning* framhåller att paragrafens andra stycke lämnar tillräckligt sekretesskydd för ritningar, beskrivningar och liknande uppgifter av teknisk natur vad avser arbetstagaruppfinningar. Däremot vill det synas som om skyddet försvagas för uppgifter av ekonomisk eller liknande art som berör den enskilde. F. n. gäller enligt 4 § 14 CSK att handling med sådana uppgifter inte får lämnas ut, utan samtycke av vederbörande arbetsgivare och arbetstagare, tidigare än tjugo år efter handlingens datum. Denna bestämmelse torde ha bidragit till parternas villighet att lämna uppgifter av ekonomisk natur till statens nämnd för arbetstagares uppfinningar och därmed underlättat nämndens uppgift att bilägga tvister utanför domstol. Det är därför önskvärt att den nya lagstiftningen i detta avseende följer hittillsvarande ordning genom ett klart uttalande att uppgifter i ärende hos statens nämnd för arbetstagares uppfinningar skall få utlämnas före tjugoårsfristens utgång endast om parterna samtycker därtill. *Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar* anser det tillfredsställande att – i motsats till TK:s förslag – tystnadsplikten avses skola omfatta även sådan uppgift rörande uppfinning som lämnas muntligen inför nämnden. Nämnden har emellertid vissa erinringar beträffande avgränsningen av de uppgifter som omfattas av sekretessen. Vad först angår handlingssekretessen synes den föreslagna

bestämmelsen i andra stycket första punkten snävare än motsvarande reglering i 4 § 14 CSK. Där gäller sekretessen i fråga om beskrivning, ritningar och andra handlingar som har inkommit till nämnden eller har upprättats där. Den omfattar sålunda alla handlingar som ges in till nämnden eller upprättas där, och detta även om handlingarna inte direkt rör uppfinning utan endast på det sättet anknyter till uppfinning att de ingår i sådant ärende rörande uppfinning som har hänskjutits till nämnden. I fråga om tystnadsplikten medför den föreslagna bestämmelsen i andra stycket första punkten tystnadsplikt i samma omfattning som handlingssekretess föreligger. Enligt nämndens uppfattning är det viktigt att alla handlingar som ges in till nämnden och alla uppgifter som lämnas muntligen inför nämnden omfattas av sekretess. Dylika uppgifter kan ofta röra andra förhållanden av känslig natur än uppfinning, t. ex. ett företags organisation, produktionsmetoder, kostnadskalkyler, prissättning eller ekonomiska förhållanden i övrigt. Nämnden anser att dess verksamhet skulle hämmas, om parterna måste räkna med att uppgifter som lämnas till nämnden kan bli offentliga utan deras samtycke. I så fall är det risk för att parternas villighet att lämna upplysningar inför nämnden minskar. Därigenom motverkas det syfte som låg till grund för nämndens inrättande, nämligen att tvister om rätt till uppfinningar och ersättning härför i största möjliga mån skulle kunna biläggas utan att behöva dras inför domstol. I sammanhanget bör erinras om att enligt 22 § femte stycket patentlagen sådana handlingar i patentansökningsärenden, som innehåller företagshemlighet och som inte rör patentsökt uppfinning, kan hållas hemliga även efter det att övriga handlingar i ansökningsärendet har blivit allmänt tillgängliga. Mot bakgrund av vad sålunda har anförts föreslår nämnden att andra stycket första punkten ges följande lydelse. "Sekretess gäller för sådan uppgift om uppfinning som har lämnats i ärende inför myndighet enligt lagstiftning om arbetsgivares rätt till arbetstagares uppfinningar samt för uppgift rörande affärs- eller driftförhållanden som har lämnats i sådant ärende och vars röjande skulle medföra skada för den uppgiften rör." – Nämnden har inte något att erinra mot paragrafens andra stycke andra punkt.

Patentverket är kritiskt mot den föreslagna m ö n s t e r s e k r e t e s s e n. Den föreslagna regeln stämmer inte väl med mönsterlagstiftningens huvudregel om offentlighet i mönsterärenden, från vilken undantag kan göras på begäran. Beträffande tredje stycket förordar patentverket därför följande lydelse. "I ärende om registrering av mönster gäller sekretess för handling som visar mönstret, om sökanden begärt det. Sekretessen gäller dock endast i den utsträckning som följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd."

12–14 §§

Paragraferna har inte föranlett något yttrande från remissinstanserna.

15 §

Hovrätten för Västra Sverige förordar att uttrycket "som avser" ersätts med exempelvis "inom", eftersom ett mål kan avse vad som helst.

Övriga frågor

Enligt *buss- och taxivärderingsnämnden* behövs i sekretesslagen en motsvarighet till 12 § kungörelsen (1969:690) om buss- och taxivärderingsnämnd, vari föreskrivs att den som hos nämnden har tagit befattning med ärende inte obehörigen får yppa yrkeshemlighet eller affärsförhållande, varom han sålunda har fått kännedom.

Sveriges veterinärförbund påpekar att det i promemorian anges att 16 § i behörighetslagen för utövande av veterinäryrket bör upphöra. Förbundet vill erinra om att djursjukvården i Sverige inte utövas endast av offentliga funktionärer (distriktsveterinärer m. fl.) utan även av veterinärer anställda vid privata djursjukhus och djurkliniker samt av privatpraktiserande veterinärer. Främst utövar dessa djursjukvård av sällskapsdjur och sporthästar. Dessa veterinärer bör enligt förbundets mening liksom tidigare ha tystnadsplikt beträffande kundernas personliga förhållanden, yrkeshemligheter eller eljest vad som anförtrotts dem i förtroende. Den nya lagen bör därför kompletteras med bestämmelse om tystnadsplikt också för legitimerade privatanställda och privatpraktiserande veterinärer. Alternativt bör bestämmelse i behörighetslagen finnas kvar som reglerar tystnadsplikten för legitimerade veterinärer som ej är offentliganställda.

10 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet både för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden

Svea hovrätt anser att rubriken bör ses över språkligt.

1 – 7 §§

Några remissinstanser tar upp frågan om regleringen på taxerings- och skatteområdet bör utgå från uppgifter som är skyddsvärda i och för sig i stället för, som nu huvudsakligen är fallet, anknyta till vissa handlingar.

Riksskatteverket delar uppfattningen i promemorieförslaget att den förestående omläggningen av taxeringsförfarandet i första instans och av skatteadministrationen kräver en översyn av sekretessreglerna. Därvid måste särskild hänsyn tas till den omfattande registerföring med ADB-stöd som avses förekomma. Verket instämmer i ståndpunkten att sekretessregleringen på skatteområdet – mot bakgrund av att de förda ADB-registren blir allmänna handlingar i TF:s mening – bör utgå från de olika uppgifterna som sådana.

Enligt *datainspektionens* mening syncs förslaget leda till en mera följdriktig reglering än den nu gällande.

Den föreslagna ordningen med ett i princip omvänt skaderekvisit utom vid domstol, där ett rakt skaderekvisit skall gälla, anser *kammarrätten i Sundsvall* rimma väl med de grundläggande tankegångarna bakom förslaget och böra godtas. Kammarrätten framhåller emellertid att bestämmelserna när det gäller såväl domstolarna som andra myndigheter kan komma att föranleda svårigheter och ojämnheter vid tillämpningen. De uttalanden som görs i motiveringen till bestämmelserna tyder på att avsikten närmast är att de föreslagna bestämmelserna skall medföra att de uppgifter som är sekretessbelagda enligt nuvarande regler också skall vara det i fortsättningen, dvs. att sekretessen enligt förslaget skall ha i stort sett samma omfattning som f. n. Konstruktionen av bestämmelserna ger emellertid inte möjligheter att bedöma huruvida det åsyftade resultatet kommer att uppnås. Mot denna bakgrund föreligger i och för sig behov av vägledande uttalanden angående tillämpningen utöver dem som gjorts i promemorian. Detta gäller i all synnerhet som bestämmelserna skall tillämpas inte bara av domstolar utan också av ett stort antal beskattningsmyndigheter med vitt skilda förutsättningar att bedöma sekretessfrågor med utgångspunkt i allmänna skaderekvisit. Eftersom svårigheterna att åstadkomma sådana uttalanden av allmängiltig karaktär är uppenbara, torde man emellertid enligt kammarrättens mening i stället få förlita sig på en omfattande anvisnings- och instruktionsverksamhet.

Kammarrätten i Göteborg förordar en reglering som mera ansluter sig till den gällande. Rent principiellt talar enligt kammarrätten starka skäl för en vidsträckt offentlighet på skatteområdet. Skatter och offentliga avgifter är av så avgörande betydelse för samhället och medborgarnas inbördes förhållanden att det är motiverat med goda möjligheter till allmän insyn på området. Mot offentlighet brukar integritetsskäl åberopas, i regel utan att man närmare klargör vad man åsyftar därmed. I allmänhet är det väl inte särskilt mycket som skulle kunna blottläggas genom en fullständig offentlighet på skatteområdet i jämförelse med vad som kan avslöjas på annat sätt. I vart fall torde enligt kammarrättens mening detta gälla de flesta av dem som inte har andra inkomster än inkomst av tjänst. Mot en fullständig offentlighet på skatte- och avgiftsområdet talar framför allt att deklarationsmaterialet ger en långt gående insyn i de enskilda individernas ekonomiska personliga förhållanden. Kammarrätten anser att den sekretessreglering som f. n. gäller på skatte- och avgiftsområdet i stort sett är godtagbar. Det är sålunda rimligt att självdeklarationer, liksom promemorior om taxeringsrevision, hålls hemliga. Däremot anser kammarrätten att handlingar i taxeringsprocess inför skattedomstol fortfarande i princip bör vara offentliga. Någon utvidgning av sekretessen på skatteområdet bör inte komma till stånd. Kammarrätten anser att den i promemorian föreslagna avgränsningen av skattesekretessen

emellertid innebär också betydande praktiska olägenheter. Enligt promemorieförslaget skall sekretess gälla endast om skaderekvisitet är uppfyllt. Till kammarrätten inkommer ca 8 000 mål om året varav ca 6 000 skattemål. Om exempelvis en journalist vill skaffa sig en överblick över de besvär som har inkommit, måste en tjänsteman på kammarrätten först läsa igenom alla besvärsinlagorna för att avgöra om det däri lämnas någon uppgift som gör att skaderekvisitet är uppfyllt. Detta innebär en enorm byråkratisering och torde på lång sikt kräva att stora arbetsresurser avdelas för ändamålet. Den praktiska effekten blir att insynen avsevärt försvåras på grund av att prövningen av skaderekvisitet skall prövas och detta kan i praktiken innebära att hela besvärsprocessen blir stängd för insyn. Kammarrätten avstyrker därför att uppgifter i besvärsskrifter och andra partsinlagor skall kunna omfattas av sekretess.

Riksskatteverket framhåller som sin uppfattning att ett absolut sekretesskydd utan skaderekvisit bör vara ett grundläggande krav särskilt i fråga om uppgifter i samband med taxeringsrevision och för innehållet i deklarationer och kontrolluppgifter. 29 § LAH innehöll en sådan sekretessregel. Till stöd för verkets uppfattning på denna punkt åberopas de skäl som verket anför under 14 kap. 2 § 3 beträffande 10 kap. 1–7 §§. Vad som där anförs mot meddelarfrihet på skatteområdet talar även starkt för en absolut sekretessregel på området. Om man avser att i en och samma lag genomföra en konsekvent reglering av sekretess och tystnadspliktsfrågorna måste dock tekniken med skaderekvisit väljas. Har man den utgångspunkten bör man enligt verkets mening också lösa frågan om skattesekretessens innehåll i huvudsak på det sätt som skett i promemorian.

Länsstyrelsen i Stockholms län hänvisar till en promemoria från skattechefen i länet och begränsar sig till vissa allmänna synpunkter. Länstyrelsen framhåller att taxeringsorganisationen efter hand har försetts med vittgående befogenheter när det gäller att erhålla kännedom om enskildas ekonomiska förhållanden. Den enskilde har å andra sidan goda möjligheter att i skatteprocess via förvaltningsdomstolar få sin sak prövad. Han har vidare den för alla sekretesskyddade tillgängliga möjligheten att själv efterge sekretess om sina privata ekonomiska förhållanden, vilkas röjande skulle medföra skada för honom. Enligt länsstyrelsen föreligger självfallet behov av insyn och offentlig debatt på skattemyndighetens verksamhetsområde liksom på andra. Det vill emellertid synas som om offentlighetsintresset huvudsakligen skulle vara inriktat i bestämda banor, såsom inkomst- och förmögenhetsuppgifter samt uppföljning av vissa fall av skattebrott. Den bevakning som sålunda sker synes utan svårighet ha kunnat ske utan hinder av att offentligheten hittills varit begränsad till huvudsakligen myndigheternas beslut. Med hänsyn härtill anser länsstyrelsen att offentlighetsintresset har getts större utrymme än som sakligt kan motiveras. Den avsevärda mängd taxeringsmaterial – deklarationer m. m. – vars sekretess enligt förslaget skulle

bli beroende av viss skadeprövning ger också ur arbetsmässiga synpunkter anledning till betänkligheter. Redan en begränsad frekvens av framställningar om utfående av handlingar skulle säkerligen menligt inverka på taxeringsarbetet. Länsstyrelsen avstyrker med hänvisning härtill den uppluckring av sekretessen i dessa hänseenden som förslaget innebär.

Skattechefen i Stockholms län anför sammanfattningsvis att förslaget, om det genomförs, skulle få till konsekvens att all sekretess i princip skulle bli relativ. Detta gäller även allmän självdeklaration, mervärdeskattedeklaration och revisionspromemoria. Skattesekretessen bryter genom all annan sekretess varför det enligt skattechefens mening är klart olämpligt att luckra upp sekretessen på detta område och därtill tillskapa svårtillämpningsbara och subtila bestämmelser på ett område som karakteriseras av massärendehandläggning och de problem som sammanhänger härmed. Den fråga allt här rör sig om – vilken aktualiseras i hög grad genom den nya taxeringsorganisationen – är en intresseavvägning mellan, å ena sidan, möjligheten för kontrollapparaten att arbeta effektivt och med bibehållet förtroende gentemot de skattskyldiga som blir föremål för kontroll samt, å andra sidan, allmänhetens i övrigt, i och för sig berättigade krav på insyn i myndigheternas arbete. I och för sig bör det senare enligt skattechefens mening i detta sammanhang väga mindre tungt. Skattechefen föreslår att självdeklarationer och revisionspromemorior liksom f. n. skall omfattas av fullständig sekretess och att denna skall gälla även i länsskatterätt och skattedomstolar. Härigenom bibehålls integriteten och underlättas tillämpningen avsevärt. Skattechefen säger sig vara helt överens med promemorian om vilken betydelse yttrandefriheten och offentlighetsprincipen har i vårt samhälle. Det är av yttersta vikt att slå vakt härom, men detta får inte leda till att samhällets strävan att komma till rätta med de olika typer av ekonomisk brottslighet som alltmer breder ut sig och som tenderar att anta mer och mer sofistikerande former försvåras eller rent av omöjliggörs. Dessa typer av brottslighet har blivit ett allt större samhällsproblem som är mycket svåra att avslöja och utreda. Det kan med den utformning de föreslagna reglerna har erhållit enligt skattechefens mening föreligga risk för att samhället omedvetet underlättar denna brottslighet. Skattechefen ifrågasätter om inte den sekretesslagstiftning som skall omfatta bl. a. skatter och avgifter i första hand skall tillvarata de intressen som man vill skydda. Taxeringsarbetet handlar i regel om en massärendeprocess. Den nya taxeringsorganisationen som avses träda i kraft år 1979 bygger i högre grad än den nuvarande på ett betydande lekmannainflytande, även om själva granskningsarbetet är överlämnat till ett mycket stort antal tjänstemän som emellertid saknar det kunnande och den erfarenhet av juridiska bedömningar som promemorieförslaget förutsätter finns hos såväl tjänstemän som lekmän. Själva hanterandet av sekretessbestämmelserna kan därför bli ett rättssäkerhetsproblem i första hand, men i andra hand kan administrativa aspekter också anläggas. Enligt skattechefens mening torde

med hänsyn till vad som har sagts den framtida sekretessen när det gäller skatter och avgifter men också tullar byggas upp kring en bestämd regel att taxeringsmyndigheter och skattedomstolars åtgärder och beslut i princip skall vara sekretessbelagda. Lämpligen bör detta kunna ske lagstiftningsmässigt så att ett särskilt kapitel skapas för skattesekretessen, vilket bygger på det förslag OSK framlagt. Skattechefen framhåller vidare att i taxeringsarbetet myndigheten tillförs ett stort kontrollmaterial under själva utredningsskedet. Även under taxeringsprocessen kan material införskaffas som är av betydelse för målet. Detta material bör vara helt sekretesskyddat och det torde knappast kunna anföras bärande skäl för uppfattningen att det finns allmänna intressen av insyn under utredningsstadiet eller över huvud så länge domstol inte slutligt har avgjort målet. Det finns därför starka skäl för sekretess även under processföringen. Den nuvarande ordningen att processmaterialet i skattemål är offentligt försvårar processföringen för såväl det allmännas representant som för den enskilde. För att möta denna insyn i processmaterialet kan det allmännas företrädare "förlägga" sin argumentering i t. ex. en revisionspromemoria som ju enligt nuvarande och föreslagna regler är sekretessbelagd. En sådan ordning försvårar emellertid samspelet emellan t. ex. revisorn och taxeringsintendenten. En sådan bestämmelse måste enligt skattechefens uppfattning kompletteras med regler om undantag.

Länsstyrelsen i Östergötlands län säger sig vilja starkt understryka vikten av att sekretessen på skatteområdet upprätthålls. Länsstyrelsen har den uppfattningen att man i promemorieförslaget har avsett att i vart fall inte inskränka denna sekretess jämfört med vad som gäller f. n., åtminstone inte beträffande skattesekretessen inom skatteadministrationen. Detta ser länsstyrelsen inte såsom någon nackdel. Fråga uppkommer då om den valda lagstiftningstekniken med införande av ett omvänt skaderekvisit för de fall länsstyrelsen åsyftar leder till att det stora antalet beslutsfattare som här skall ta ställning till sekretessfrågor praktiskt kommer att kunna tillämpa lagen. Nu gällande absoluta sekretess knuten till olika uppgifter och handlingar som sådana har onekligen klara fördelar i praktiskt hänseende. Ett införande av skaderekvisit på sätt föreslagits måste därför med nödvändighet följas av mycket ingående anvisningar om hur tolkningen skall göras i olika fall. I promemorian synes man ha tagit allt för lätt på denna uppgift. Länsstyrelsen efterlyser därför omfattande uttalanden i lagförarbeten med ett flertal konkreta exempel på fall av sekretess contra offentlighet beträffande vanligen förekommande handlingar och uppgifter inom skatteadministrationen. Inte minst den omfattande registerföring med ADB-stöd i taxeringsförfarandet som skall införas, fordrar klarläggande av vilka uppgifter som skall anses skyddsvärda. Förutom självdeklarationer torde det vara ett rimligt krav ur den enskildes synpunkt att handlingar såsom taxeringsavier, kontrolluppgifter, arbetskort, förda anteckningar osv. som utgör underlag för taxeringsnämndens beslut, sekretessbeläggs. I detta sammanhang uttalar länsstyrelsen också önskemålet

att det i lagförarbeten klarläggs hur det revisionsregister skall behandlas, som införs i samband med omläggningen av skatteförfarandet. En annan fråga är hur det praktiskt skall gå till att ur annars sekretesskyddade handlingar plocka ut uppgift eller uppgifter som får offentliggöras. Under förutsättning att man med klarläggande motivuttalanden kan ge ledning för att bemästra sekretessfrågorna praktiskt på sätt avsetts i förslaget torde enligt länsstyrelsen en tillfredsställande avvägning i och för sig ha nåtts mellan kravet på offentlig insyn och kravet på skydd för den enskilde i personligt och ekonomiskt hänseende. Om så inte sker, förordar länsstyrelsen ett bibehållande av absolut sekretesskydd utan skaderekvisit vad gäller både deklarationer, kontrolluppgifter m. m. och inhämtade uppgifter i samband med taxeringsrevision. Om och i vilken mån lagstiftningen tekniskt i olika detaljer är uttömmande anser sig länsstyrelsen inte kunna gå in på. Härför skulle erfordras mycket djupgående analyser av det omfattande promemoriematerialet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att de uttalanden som görs i promemorian synes underlätta tillämpningen av skaderekvisitet.

Promemorieförslaget innebär – under förutsättning att man över huvud accepterar metoden med skaderekvisit – enligt *riksskatteverkets* mening att man på skatteområdet får en i huvudsak tillfredsställande avvägning mellan offentlighetsprincipens insynskrav i fråga om skattemyndigheternas verksamhet och den sekretess som skall skydda de enskildas integritet i personligt och ekonomiskt avseende. Verket tar upp också den lagtekniska utformningen och anser att det måste understrykas att förslaget att på grundval av 17 § SekrL och 29 § LAH reglera skattesekretessen och dess olika delar i ett antal paragrafer inte alltigenom framstår som tillräckligt genomarbetat. Verket anser bl. a. att den lämpliga terminologin i sammanhanget måste analyseras ytterligare samt paragraferna och deras inbördes relationer granskas närmare. Risken är annars att regleringen kan få vissa oavsedda effekter. Förslaget bör övervägas och bearbetas ytterligare. Det kan visserligen aldrig helt undvikas att en sekretesslag i vissa delar blir svårbegriplig, eftersom materian delvis är av mycket komplicerad natur. Den föreslagna lagtexten bör dock enligt verkets mening kunna göras avsevärt mer lättillgänglig. *Datainspektionen* uttalar däremot att förslaget synes leda till en mera överskådlig reglering än de nu gällande reglerna.

1 §

Första stycket

Beskrivningen av myndighets verksamhet föranleder några kommentarer.

Riksskatteverket noterar att sekretessen omfattar bl. a. "taxering till grund för beräkning av skatt". Verket anser att bestämmelsen givetvis i princip bör omfatta även sådana uppgifter om enskildas fastigheter som lämnas inför

allmän eller särskild fastighetstaxering. Vid sådan taxering bestäms enligt 4 § kommunalskattelagen "underlag för beräkning av" skatt. Verket anser att fastighetstaxering omfattas av ordalydelsen i första stycket. Verket erinrar om att det i promemorian anförs att bestämmelsen omfattar även registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men som saknar ärendekaraktär. Detta är ett viktigt motivuttalande av stor betydelse bl. a. för det planerade framtida taxeringsförfarandet. Härigenom erhålls ett till 5 kap. 1 § och 10 kap. 3 § kompletterande sekretesskydd för det s. k. revisionsregistret m. fl. register. Verket hälsar uttalandet med tillfredsställelse. Enligt promemorian omfattas även skattemyndighets processföring som part i skattedomstol av första och andra styckena. Detta innebär, som verket förstår det, att grunderna för t. ex. taxeringsintendentens besvärsyrkande eller hans redovisning av omständigheterna i målet i ett yttrande över den skattskyldiges besvär kan komma att åtnjuta sekretesskydd. Det beloppmässiga yrkandet som sådant bör dock enligt verkets uppfattning alltid vara offentligt.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det bör beaktas att skattedomstolarna inte anses syssla med "taxering" utan med "besvärsprocess" (RRK R 76 1:89). Länsstyrelsen ifrågasätter därför om den föreslagna lagtexten i andra stycket jämfört med första stycket ger den avsedda sekretessen i skattedomstol.

Länsstyrelsen i Malmöhus län – som i avsnitt 4.3 har mera principiella synpunkter på ärendebegreppet – anser att den upplysningsverksamhet som åligger skatteavdelningen i de enskilda fallen knappast kan betecknas som ärenden. I promemorian (s. 539) anges visserligen att med myndighets verksamhet åsyftas även annan verksamhet, som har anknytning till förfarandet men som saknar ärendekaraktär. Då begreppet verksamhet i förevarande fall dock inskränks bl. a. genom tilläggen "i fråga om beräkning av skatt" och "i fråga om taxering till grund för sådan beräkning" förefaller det länsstyrelsen tveksamt, om förfrågningar angående tillämpningen av skattelagstiftningen allmänt eller i enskilda fall kan rymmas härunder. Då det vid sådana förfrågningar kan framkomma uppgift om enskilds förhållanden av nog så känslig natur, framstår det som otillfredsställande om de inte skyddas. Om exempelvis en förfrågan angående fullgörande av deklarationsskyldighet eller lämpligheten av att söka förhandsbesked i visst hänseende framställs till tjänstemän, som senare har att handlägga deklarationen resp. avge yttrande över förhandsbeskedet, finns enligt länsstyrelsens uppfattning starka skäl för att skydda uppgifter som lämnas i samband med förfrågan med samma sekretess som de uppgifter som lämnas när det föreligger ett ärende i vilket beslut skall fattas.

Begreppet s k a t t tas upp i två yttranden.

Kammarrätten i Göteborg erinrar om att det i promemorian (s. 539) sägs att ordet skatt har samma betydelse som i RF, vilket skulle innebära att skatt

omfattar även tull och allmän arbetsgivaravgift. Enligt RF gäller i fråga om normgivningskompetensen i princip samma regler för skatte- och tullagstiftning. Det fins dock ingen bestämmelse som direkt anger att skatt avser även tull. I förarbetena till RF redovisas att begreppet skatt i den statsrättsliga doktrinen innefattar också tull. Att ta detta till intäkt för att skatt skall omfatta tull även i sekretesslagen är inte rimligt, särskilt som skatt i det allmänna språkbruket inte kan anses innefatta tull. Kammarrätten anför ungefär samma kritik mot att skatt skall anses omfatta allmän arbetsgivaravgift. Eftersom särskild arbetsgivaravgift nämns direkt i lagtexten, får man i stället närmast den uppfattningen att allmän arbetsgivaravgift inte omfattas av bestämmelserna. Kammarrätten anser att det i lagtexten måste anges att bestämmelsen är tillämplig även på tull och allmän arbetsgivaravgift.

Generaltullstyrelsen anför liknande synpunkter. Eftersom tull och vissa avgifter skall anses utgöra skatter trots att denna betydelse av ordet skatt ej framgår enligt vanligt språkbruk, anser styrelsen att en definition av ordet skatt bör intas i sekretesslagen. Härvid bör också klargöras om följande är att anse som skatt: särskild beredskapsavgift enligt lag 1973:1216, chokladutjämningsavgift enligt förordning 1968:361, dryckesförpackningsavgift enligt lag 1973:37, skrotningsavgift enligt lag 1975:343, växtskyddsavgift enligt förordning 1975:994, vegetabilieavgift enligt förordning 1975:990 samt särskild avgift enligt 39 § tullagen. Skulle någon av dessa avgifter ej anses som skatt faller de enligt förslaget utanför sekretessreglerna, förklarar styrelsen, som menar att något sådant i och för sig inte är befogat.

Också ordet prisregleringsavgift föranleder kommentarer av *generaltullstyrelsen*. Styrelsen anmärker att ordet används för att beteckna avgift för prisreglering på jordbrukets och fiskets område. Eftersom ordet inte används i berörda författningar annat än i fråga om prisregleringsavgift för fisk eller räkor, föreslår styrelsen att ordet ersätts med "avgift för prisreglering". *Statens jordbruksnämnd* utgår från att termen prisregleringsavgift inte endast avser avgift enligt 7 § lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område utan alla de avgifter som nämnden har att ta befattning med enligt såväl den nämnda lagen som lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område.

Andra stycket

Kammarrätten i Sundsvall anser att den föreslagna ordningen med en svagare skattesekretess hos domstol än i övrigt rimmar väl med de grundläggande tankegångarna bakom förslaget och att den får godtas.

Att *kammarrätten i Göteborg* och *skattechefen i Stockholms län* är kritiska mot förslaget såvitt gäller skattesekretessen hos domstol framgår av vad som har återgetts under 1–7 §§. Samma inställning redovisas i Domareförbundets PM. I viss mån liknande uppfattning har andra remissinstanser.

Riksskatteverket utgår från att avsikten är att även den skattskyldiges inlagor till skattedomstol i form av besvärsskrivelser och svarsyttranden i vissa delar – dock inte i fråga om själva yrkandet – skall kunna sekretesskyddas. I specialmotiveringen till 10 kap. diskuteras dock inte denna sak utan en hänvisning sker till förslagets 12 kap. där domstolssekretessen behandlas. Verket har dock förstått saken så att den skattskyldiges inlagor till domstol anses falla under första stycket, varför dessa inlagor liksom taxeringsintendentens omfattas av sekretess enligt andra stycket. Framställningen i promemorian bör dock i kommande lagförarbeten kompletteras på denna punkt, liksom över huvud taget när det gäller förhållandet mellan andra stycket och 12 kap., där förslaget nu framstår som oklart. I specialmotiveringen (s. 541) redovisas det skaderekvisit som föreslås i de skatteärenden som förts till domstol. Vidare diskuteras detta skaderekvisits innebörd i fråga om innehållet i självdeklarationer och revisionspromemorior. Synbarligen menas i promemorian att uppgifter t. ex. i en revisionspromemoria – när promemorian har företetts i domstol – skall bedömas av domstol enligt det raka skaderekvisitet. Verket har emellertid bl. a. mot bakgrund av ingressen till första stycket inte kunnat förstå bestämmelsen i 3 § på annat sätt än så att uppgifter i revisionspromemorior alltid omfattas av den regeln och alltså faller in under sekretess med det omvända skaderekvisitet även när uppgifterna i "revisionsärendet" företes i domstol. Verket anser f. ö. att sakliga skäl starkt talar för denna ordning. Uppgifter i taxeringsrevisionspromemorior kommer regelmässigt att företes för domstolarna. Dessa uppgifter bör anses särskilt skyddsvärda, varför även domstol bör ha att tillämpa det omvända skaderekvisitet. (Jfr vad verket anför beträffande 3 §.) Den nu upptagna frågan rör över huvud taget relationen mellan första och andra styckena i 1 § och de övriga paragraferna om skattesekretessen. Saken bör behandlas närmare i lagförarbetena. Verket anser att flera skäl kan åberopas både för och emot förslaget om den svagare sekretessen hos skattedomstol. Ett argument mot förslaget är att en skattskyldig kanske kan komma att avhålla sig från att besvära sig eller argumentera i skatteärendet inför risken att uppgiften skulle komma att offentliggöras. Detta skulle vara en olustig konsekvens av regeln. Verket anser dock att risken härför inte bör överdrivas. Nu gällande regler ger jämfört med förslaget ett starkare skydd åt uppgifter i självdeklarationer men till synes ett sämre skydd åt uppgifter i inlagor till domstol (uppgifter som dock i dag i vissa fall kan skyddas i samband med förhandling inom stängda dörrar). Verket anser emellertid att man borde överväga att modifiera förslaget i promemorian så att det raka skaderekvisitet endast omfattade uppgifter i parternas inlagor till domstol medan övrigt material, självdeklarationer, kontrolluppgifter etc. – liksom nämnts beträffande revisionspromemorior – alltid bör behandlas enligt det omvända skaderekvisitet även av domstolarna. Därmed uppnås enhetliga sekretessgrader för olika uppgifter i beskattningsförfarandet. Detta medför en förenkling av systemet bl. a. så till

vida att rättspraxis blir lättare att tolka då man alltid kan utgå från att alla instanser tillämpat samma rekvisit. Verket förordar denna lösning framför förslaget i promemorian.

Länsstyrelsen i Östergötlands län uttalar att enligt nu gällande sekretessregler ett starkare skydd råder för självdeklarationer och uppgifter i dessa, revisionspromemorior m. m., som ingår i processmaterialet än vad promemorieförslaget skulle ge. Enligt länsstyrelsens mening kan det ifrågasättas om inte detta material även fortsättningsvis borde skyddas. Härigenom skapas dessutom enhetlig sekretess för samma uppgifter, oavsett om de avser en deklaration som är föremål för process eller inte. Ett omvänt skaderekvisit anser länsstyrelsen därför vara att föredra även i denna del, om skaderekvisit skall införas i lagstiftningen.

Enligt den promemoria av *skattechefen i Stockholms län*, vartill länsstyrelsen i länet hänvisar, framgår det av andra stycket att sekretessen fortfarande gäller men är uppluckrad genom ett mindre omfattande sekretessbegrepp vid ett ärendes fortsatta behandling i skattedomstolarna (länsskatterätten). Taxeringsintendents yttrande i besvärsmål faller in under samma sekretessbegrepp som gäller för deklarationer så länge det är under arbete. När det expedieras till länsskatterätt eller skattedomstol inträder den lägre graden av sekretess och blir beroende av hur rätten ser på ärendet. Samma regler gäller f. ö. även för deklaration som inkommit till överrätt. Skattechefen framhåller att skattefusk och skattebrott under senare år har tenderat att bedrivas i alltmer avancerade former. Detta leder till att taxeringsintendent i yttranden till länsskatterätt och skattedomstolar ofta behöver ta in avsnitt ur den fortfarande med strängare sekretess omgärdade revisionspromemorian. För denna gäller också i domstol en högre grad av sekretess än för andra uppgifter (12 kap. 1 § jämfört med 10 kap. 3 § i förhållande till 10 kap. 1 §). Skattechefen ifrågasätter därför om inte också taxeringsintendents yttrande bör omfattas av den strängare sekretessen. Samma gäller yttrande av allmänna ombudet för mervärdeskatt. Skattechefen erinrar i sammanhanget om de begränsningar i domstolssekretessen som följer av bestämmelserna i 12 kap. 2 och 3 §§ när uppgift förebringas vid offentlig förhandling. Det har blivit allt vanligare att muntlig förhandling förekommer i länsskatterätt och att därvid normalt sekretesskyddade uppgifter diskuteras av parterna. Den skattskyldige har därvid många gånger inte varit medveten om att vad som avhandlas inför rätten blir automatiskt offentligt om inte vid själva förhandlingen påyrkas att målet handläggs inför stängda dörrar.

Likaså kritiserar *länsstyrelsen i Malmöhus län* att sekretess, som råder i myndighets verksamhet i fråga om taxering – och dit räknas enligt specialmotiveringen (s. 539) även processföring – skyddas med det omvända skaderekvisitet, medan det raka skaderekvisitet gäller hos domstol. Detta innebär, att taxeringsintendents yttrande eller besvär i taxeringsmål

omgärdas av starkare sekretesskydd, medan akten fortfarande är föremål för handläggning på taxeringsenheten än när den efter skriftväxlingens avslutande överlämnas till skatterätten. Det kan enligt länsstyrelsens åsikt synas olämpligt att olika sekretesskydd för handlingar i en akt skall råda, beroende av på i vilket stadium i handläggningen ett mål eller ärende befinner sig.

Länsstyrelsen tar upp också en fråga om hur lagtexten skall tolkas. Skrivningen "hos domstol" i andra stycket lämnar enligt länsstyrelsen inte klart besked om detta stycke är avsett att tillämpas enbart när akten faktiskt befinner sig hos domstol eller så snart målet blivit anhängigt hos domstol. Inte heller motiven lämnar upplysning härom. Man kan även hysa tvekan huruvida olika skaderekvisit skall gälla för en uppgift, som kan införskaffas både genom taxeringsenhets och skatterätts försorg, beroende på vem som faktiskt införskaffar uppgiften. Förslaget förefaller länsstyrelsen varken praktiskt eller genomtänkt i denna del. Vidare kommer stadgandet att innebära ett avsteg från den traditionellt gällande domstolsoffentligheten. Att generellt öka sekretessen vid domstols förhandlingar bara för att dessa rör skatter synes inte motiverat. Länsstyrelsen anser dessutom att det rimmar illa med förslagets allmänna linje att sekretess för sekretessens egen skull inte skall föreligga.

Uttrycket "hos domstol" berörs också av *JK*. Denne anmärker att det i motiven uttalas att andra stycket gäller "skattedomstolarna". Här föreligger en motsättning mellan lagtext och motiv. "Domstol" måste nämligen anses innefatta även allmän domstol (liksom andra domstolar i den mån de kan vara av intresse i detta sammanhang). Ett praktiskt fall där frågan ställs på sin spets är mål i hovrätt angående fastställande av gåvoskatt. Enligt JK kan av tredje stycket 1 möjligen dras den slutsatsen att andra stycket inkluderar även allmän domstol, men med hänsyn till innehållet i samma stycke 2 och 3 är slutsatsen ej helt säker. Ett klargörande motivuttalande eller förtydligande av lagtexten är därför på sin plats. Sakligt sett talar enligt JK:s mening starka skäl för att låta andra stycket gälla alla domstolar.

Tredje stycket

Undantaget från sekretess enligt *punkt 1* i fråga om ärende om beräkning av a r v s s k a t t lämnas utan erinran av *JK*. När man har tagit detta steg bör man enligt hans mening också överväga att avskaffa sekretessen för gåvoskattedeklarationer. JK åberopar som skäl härför sambandet och likheterna mellan arvsskatt och gåvoskatt. Liknande inställning har *Svea hovrätt*. Hovrätten betvivlar att sekretess i mål om gåvoskatt som handläggs hos allmän domstol är praktiskt motiverad. Det torde sällan bli aktuellt att sekretessbelägga uppgifter i sådana mål. Uppgifterna skulle dessutom förbli hemliga endast i den mån de inte ingår i domstolens beslut i målet. I vart fall sedan domstolen avgjort målet kommer sekretessen enligt denna paragraf inte att fylla någon

praktisk funktion. Hovrätten föreslår således att sekretess inte skall gälla hos domstol i mål om gåvoskatt.

Bestämmelsen om beslutsoffentlighet i *punkt 2* föranleder ett flertal uttalanden av remissinstanserna, dels i fråga om tolkningen av promemorieförslaget, dels i fråga om vilket sekretesskydd som bör gälla beträffande beslut.

Riksskatteverket (RSV) anför:

I denna bestämmelse återfinns en viktig regel om beslutsoffentlighet på skatteområdet. Genom riksdagsbeslut år 1977 har redan förmögenhetslängden blivit offentlig. Förslaget avser "slutliga" beslut både i första och senare instanser samt uppenbarligen både beslutets slut och dess motivering.

RSV tillstyrker i princip denna bestämmelse. Det kan emellertid diskuteras om mer än de uppgifter som längdförs vid den årliga inkomst- och förmögenhetstaxeringen bör göras offentliga i fråga om taxeringsnämndens "slutliga" beslut. Vissa skäl talar för att motiveringarna till de talrika avvikelsebesluten i denna massärendeprocess bör åtnjuta visst sekretesskydd. Taxeringsnämnderna har samma motiveringsplikt som på andra områden gäller enligt förvaltningslagen. Avvikelsebesluten kan därmed komma att innehålla åtskilligt av skyddsvärd natur. Ett undantag från principen om beslutsoffentlighet vad gäller motiveringen av taxeringsnämndernas avvikelsebeslut borde enligt RSV:s mening övervägas närmare. Det kan anmärkas att det hittills rått olika meningar om innebörden av gällande rätt i fråga om taxeringsnämndernas underrättelser om avvikelse från självdeklaration är offentlig eller inte. Enligt RSV:s mening har starka skäl – särskilt före förvaltningslagens tillkomst – talat för uppfattningen att underrättelserna åtnjutit sekretesskydd, jfr i denna sak bl. a. Hermanson m. fl., Taxeringshandbok, s. 135 med där gjorda hänvisning och Walberg, Ny taxeringshandbok (recension), Skattenytt 1974, s. 210.

Något annat undantag från beslutsoffentligheten enligt denna bestämmelse är enligt RSV:s mening däremot inte motiverat. Principen om att besluten på skatteområdet i regel skall vara offentliga är viktig bl. a. därför att den enligt RSV:s uppfattning bör kunna motivera att tystnadsplikten på skatteområdet får bryta meddelarfriheten.

Om den föreslagna regeln appliceras på nu gällande taxeringsförfarande synes underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration enligt 65 § taxeringslagen bli sekretesskyddad medan underrättelsen om slutlig avvikelse enligt 69 § samma lag borde bli offentlig. RS-projektet har efter visst mönster av lösningen på mervärdeskatteområdet – men inte helt i enlighet därmed – för taxeringsområdet föreslagit en ordning med flera preliminära och ett slutligt beslut. Statsmakterna har ännu inte tagit ställning till detta förslag. RSV avstår därför från att här gå närmare in på frågan om hur dessa tänkta beslutsformer bör behandlas i offentlighets- och sekretesshänseende. På taxeringsområdet bör i ett framtida system beslutsoffentligheten lämpligen träda in när taxeringsnämndens beslut expedierats och ärendet överlämnats till lokala skattemyndigheten för längdföring.

Beslutsoffentligheten bör i princip omfatta beslut som har någon rättsverkan eller är verkställbara. Preliminära beslut enligt mervärdeskattelagen är inte någon motsvarighet till "ifrågasatta avvikelser" enligt 65 § taxeringslagen (jfr promemorieförslaget s. 542) utan är verkställbara. De kan dock

genom ett särskilt förfarande ändras även av första instans. Rörande innebörden av uttrycket preliminärt beslut enligt mervärdeskattelagen och hur detta uttryck uppfattats hänvisas till mervärdeskatteutredningens betänkande (Ds B 1977:6) Översyn av mervärdeskatten, Del III, s. 135. Dessa beslut bör anses offentliga. Motsvarande bör gälla preliminära besut enligt lagen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning och även i fråga om ADB-mässigt omförd vägtrafikskatt, som enligt 22 § vägtrafikskattelagen (1973:601) "påföres --- genom automatisk databehandling på grundval av uppgifter i bilregistret utan att beslut meddelas av beskattningsmyndigheten". Ett motivuttalande rörande det nu sagda bör göras.

RSV vill peka på den kollision mellan offentlighetsintresset och intresset av att skydda affärshemlighet som kan sägas uppkomma beträffande vissa skatter. Denna konflikt är särskilt framträdande i fråga om reklamskatt och vägtrafikskatt i form av kilometerskatt. Av ett beslut om påföring av reklamskatt kan i vissa fall direkt utläsas vilken annonsvolym den skattskyldige har. Sådana uppgifter kan på sina håll anses skyddsvärda. Ett liknande problem möter i fråga om kilometerskatten. De körsträckeuppgifter som lämnas genom regelbundet återkommande avstämplingar i fordonets kilometerräknare utgör i dag sekretesskyddade uppgifter, vilket också sakligt sett kan anses motiverat. Körsträckeuppgifterna för en vagnpark i en åkerirörelse kan ju av konkurrensskäl i och för sig anses skyddsvärda. Av beskattningsbesluten för de olika fordonen och perioderna samt annat offentligen tillgängligt material kan dock körsträckorna räknas fram. Därmed torde uppgifterna kunna bli tillgängliga för t. ex. försäkringsbolag, presumtiva fordonsköpare och konkurrenter.

RSV anser att i de fall skattens konstruktion är av detta eller liknande slag beslutsoffentligheten av principiella skäl inte kan inskränkas. Något skäl att då hemlighålla här avsedda uppgifter finns inte. Frågan bör behandlas i ett motivuttalande. En annan sak är att uppgifter om inbetald skatt i fråga om vissa punktskatter under vissa förutsättningar i dag torde kunna hemlighållas med stöd av 2 § 10 CSK.

Länsstyrelsen i Stockholms län hänvisar till vad skattechefen i länet anför om sekretessen vid beslut om taxering. Bl. a. ifrågasätter länsstyrelsen i likhet med skattechefen om inte innehållet i taxeringsnämnds beslut – dokumenterat i underrättelsen till den skattskyldige om avvikelse från deklarationen – bör ha samma sekretesskydd som deklarationer. *Skattechefen i Stockholms län* har inget att erinra mot att beslut i form av förmögenhetslängd blir offentligt. Skattechefen anför vidare:

Från beslut av det slag, som omfattas av regeln om undantag från sekretessen, är att skilja beslut som meddelas under skatteärendets gång och som inte är slutliga beslut. Preliminära beslut dvs. beslut som den skattskyldige bereds tillfälle att yttra sig över och som kan ersättas av slutliga beslut undantas inte från sekretess förrän de blivit slutgiltiga. En ordning med liknande preliminära beslut som nu förekommer i mervärdeskatteärende föreslås bli införd i det omlagda taxeringsförfarandet i första instans.

Som exempel på ett sådant preliminärt beslut som meddelas under skatteärendets gång och som inte är ett slutligt beslut har i specialmotiveringen (s. 542) angivits dylikt beslut i mervärdeskatteärende dvs. "Preliminärt beslut om fastställelse av skatt". Bestämmelserna härom återfinns i 30–36 §§

mervärdeskattelagen. Enligt 36 § skall slutligt beslut om fastställelse av skatt meddelas, om den skattskyldige begär sådant inom två månader från den dag då han fått del av preliminärt beslut. Föreligger särskilda skäl får slutligt beslut meddelas även om den skattskyldige ej begärt det.

Har slutligt beslut enligt ovanstående varken begärts eller meddelats och har tre år förflutit efter utgången av det kalenderår under vilket redovisningsperioden gått till ända, anses skatten fastställd genom slutligt beslut i enlighet med senast meddelade preliminära beslut eller, om preliminärt beslut icke meddelats, i enlighet med deklarationen.

Det alldeles övervägande antalet preliminära beslut blir fastställda först efter den angivna treårsperioden. Det kan inte anses rimligt att binda sekretessen vid det preliminära beslutet under så lång tid. Det preliminära beslutet betraktas därför för närvarande icke såsom sekretessbelagt och används som exekutionstitel av kronofogdemyndigheten vid indrivning av skatt enligt det preliminära beslutet.

Det övervägs också efter vad som försports att ändra beteckningen till det mer adekvata uttrycket "Fastställelsebeslut". Efter en sådan ändring lär inte heller formella skäl behöva åberopas för att behandla beslutet såsom ett slutligt beslut. Frågan om taxeringsnämnds underrättelse om avvikelse från självdeklaration, vilket innebär ett definitivt beslut i taxeringsfrågan i första instans innefattas sålunda inte av sekretessen. Eftersom beslutet och motiveringen för detsamma som regel avslöjar uppgifter i deklarationen kan starkt ifrågasättas om inte samma sekretessregler bör gälla för meddelandet som för deklarationen. Kopian av avvikelsemeddelandet (beslutet) ligger kvar i deklarationen och motiveringen för beslutet innehåller ofta sådana i deklarationen av den skattskyldige lämnade uppgifter, som i övrigt är sekretesskyddade. Förhållandena är annorlunda då ett beslut redovisas i domstols- eller länsskatterättsprotokoll.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* bör beaktas att skattedomstolarna som nämnts inte anses åsätta taxering. Vidare bör klarläggas vad som ingår i uttrycket "beslut". I specialmotiveringen nämns som exempel förmögenhetslängd. Det synes oklart om taxeringsnämnds underrättelse till skattskyldig om taxering med avvikelse från självdeklaration utgör "beslut" i lagrummets mening. Av bl. a. 68 § taxeringslagen framgår nämligen att taxeringsnämnd anses ha beslutat om taxering redan innan längderna upprättats. Det kan kanske därför göras gällande att offentligheten gäller dylik underrättelse eller sådana delar av självdeklarationen där besluten noterats. Här är dock åtminstone delvis fråga om sådana uppgifter om enskilds förhållanden som bör skyddas av sekretess. Undantaget synes endast böra gälla de längder, där besluten slutligt noteras som grund för skattedebiteringen. Länsstyrelsen anser att liknande oklarhet synes råda beträffande "beslut" i fråga om mervärdeskatt och i det nya taxeringsförfarande som förbereds (RS-projektet).

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län uttalar att den i promemorian (s. 532) konstaterade osäkerheten i sekretesshänseende i fråga om underrättelse om avvikelse från självdeklaration inte undanröjs i promemorieförslaget. Visserligen antyds i specialmotiveringen (s. 542), att problemet inte längre

skulle bli aktuellt sedan det omlagda taxeringsförfarandet i första instans införts. Då avses nämligen en liknande beslutsordning i taxeringen införas, som den som nu gäller i fråga om mervärdeskatt. Länsstyrelsen inskjuter att vad som i promemorian anförs beträffande preliminära beslut avseende mervärdeskatt förtjänar ett klarläggande. Då preliminärt beslut kan grunda en statens fordran på enskild borde detta beslut, i enlighet med offentligrättsliga principer, vara offentligt. Offentligheten måste enligt länstyrelsens mening grunda sig på ett besluts rättsverkan och inte på en eventuellt missledande benämning. Emellertid kvarstår fortfarande frågan om hur taxeringsnämndens beslut konkret kommer till uttryck. Sker detta genom att nämnden låter upprätta en handling innehållande den slutliga avvikelsen eller i framtiden det slutliga beslutet eller genom att beslutad taxering införs i taxeringslängd? F. n. förefaller den senare uppfattningen överväga. Promemorieförslaget synes gå i motsatt riktning. Detta är dock inte klart utsagt i förslaget. Ett klarläggande på denna punkt är enligt länsstyrelsens mening ytterst angeläget.

Samma åsikt har *JO*. Denne förklarar att det har hävdats (se JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 381) att underrättelse om avvikelse från självdeklaration är en expedition till den skattskyldige av det beslut som taxeringsnämnden har fattat rörande hans taxering och därför är offentlig. Denna uppfattning är dock inte helt oomstridd. Än mer tveksamt förefaller att vara huruvida taxeringsnämnds underrättelse om preliminär avvikelse från deklaration är sekretesskyddad. De föreslagna bestämmelserna om sekretess för taxering ger knappast större ledning än nuvarande regler. JO anser önskvärt att det i lagtexten eller i motiven klarläggs huruvida taxeringsnämnds preliminära och slutliga avvikelser skall vara sekretesskyddade eller inte.

Sveriges direktreklamförening har ingen invändning mot förslaget att sekretess inte skall gälla bl. a. vissa beslut.

En mera formell invändning mot punkt 2 gör *hovrätten för Västra Sverige*, som anser att punkten hellre bör formuleras på följande sätt: "beslut, varigenom skatt eller avgift som anges i första stycket fastställes eller pensionsgrundande inkomst bestämmes, eller beslut angående åsättande av taxering".

Punkt 3 berörs bara av *rikskatteverket*. Verket anser att man antingen bör välja att låta sekretesslagen fullständigt reglera skattesekretessens innehåll och alltså inarbeta den aktuella regeln i förslagets 10 kap. eller också att möjligheten att i annan författning göra undantag från skattesekretessen bör utformas i mer generellt syftande ordalag så att den omfattar även de delar av beskattningsförfarandet och de skatter och avgifter som faller utanför taxeringslagen med följdförfattningar och som därför inte omfattas av begreppet "lagstiftningen om taxeringsförfarandet". Verket anser att den sist nämnda lösningen bör förordas. Därmed skulle man kunna få en lämplig

lösning även av frågan om sekretesskyddet i dispensärenden (jfr under 2 § tredje stycket).

Ytterligare undantag från sekretessen förordas i två yttranden.

Trafiksäkerhetsverket tar i likhet med riksskatteverket upp frågan om sekretess i kilometerskatteärenden. Trafiksäkerhetsverket har bedömt att med nuvarande bestämmelser (17 § SekrL) sekretess råder för uppgifter som lämnas av ägare till kilometerskattepliktigt fordon för beräkning av kilometerskatt. Framför allt gäller detta körsträckeuppgifter som enligt 5 § vägtrafikskattekungörelsen skall lämnas av fordonsägaren till ledning för beräkning av kilometerskatt. Enligt trafiksäkerhetsverkets mening behövs inte sekretess för kilometerskatteuppgifterna. Skälet härtill är i första hand att det inte finns något egentligt skyddsintresse som kan motivera sekretess. De uppgifter det här är frågan om – hur långt fordon körs - är skäligen harmlösa. Möjligen skulle kunna hävdas att i vissa fall ett röjande vore menligt från konkurrenssynpunkt. Exempelvis skulle verksamhetens omfattning lätt kunna beräknas för ett åkeri. Häremot måste emellertid ställas kravet på offentlighet. Enligt verket är det dessutom svårt att tillgodose ett eventuellt skyddsintresse genom att sekretessbelägga uppgifterna om körsträcka eftersom besluten om skatt ändå är offentliga liksom uppgifterna om fordons vikt. Med hjälp av dessa uppgifter kan körsträckan relativt enkelt räknas ut. En viss motsvarighet till körsträckeuppgifterna finns vidare i andra allmänna handlingar, nämligen uppgifter om vägmätarställning på besiktningsprotokoll hos AB Svensk Bilprovning. Härtill kommer att det i vissa fall finns ett påtagligt offentlighetsintresse beträffande körsträckeuppgifterna för kilometerskattepliktiga fordon. Kilometerskatt debiteras i efterhand för normalt tre månader långa perioder. Skattskyldig är den som äger det skattepliktiga fordonet vid ingången av den månad under vilken skatten skall betalas. Vid ägarbyte under skatteperioden kommer sålunda den nye ägaren att debiteras skatt för sträcka som har körts av den förre ägaren. Den som står i begrepp att förvärva ett kilometerskattepliktigt fordon bör därför ha möjlighet att enkelt få bekräftelse på hur lång körsträcka som vid tillfället kilometerskatt ännu inte har debiterats för. Enligt trafiksäkerhetsverkets mening kan körsträckeuppgifterna i skyddshänseende jämföras med förmögenhetslängderna. I likhet med vad som gäller för en körsträcka kan förmögenheten i regel räknas ut enbart med hjälp av debiteringslängden, dvs. skattebeloppet. Enligt promemorieförslaget skall sekretess inte gälla för uppgifter som kan röjas utan skada och men för den enskilde. Enligt trafiksäkerhetsverkets uppfattning om kilometerskatteuppgifternas känslighet skulle därför bestämmelserna kunna tolkas så att kilometerskatteuppgifterna inte omfattas av sekretess. Om detta synsätt kan accepteras vore det dock för tillämpningen en fördel om det kom till klart uttryck i samband med lagstiftningen. Trafiksäkerhetsverket förordar därför en bestämmelse av innebörd att uppgifter som har lämnats av fordonsägare

till ledning för beräkning av kilometerskatt får lämnas ut.

Länsstyrelsen i Malmöhus län tar upp frågan om sekretess gentemot successorer och medintressenter. Länsstyrelsen anför:

Varken här eller i följande paragrafer görs någon skillnad mellan å ena sidan helt utomståendes rätt och å andra sidan successorers och medintressenters rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter. Även om det ofta ligger i sakens natur, att men eller skada för den berörde inte uppstår på samma sätt, då uppgift lämnas till medintressent som till utomstående, behöver så inte alltid vara fallet. Bara det faktum, att den berörde eller hans dödsbo själv inte vill lämna uppgiften, tyder på att vederbörande kan ha uppfattningen att skada eller men kan uppkomma. I dylika fall borde, vid prövning om utlämnande kan ske, hänsyn även tas till sökandens behov av uppgifter. Han kanske måste ha uppgiften för att tillvarata sina egna personliga och ekonomiska intressen, och att han härvidlag skulle komma att lida rättsförlust för att annans intresse skall skyddas, synes inte utan vidare godtagbart. Lagen synes därför böra kompletteras med bestämmelse om att då utlämnande begärs av successor eller medintressent hänsyn även skall tas till sökandes behov av den begärda uppgiften. I vart fall borde i dessa fall det raka skaderekvisitet vara tillräckligt.

Om exempelvis en rörelsebyggnad och rörelseinventarier erhållits tillsammans med själva rörelsen genom arv eller gåva, skall som anskaffningsvärde anses det belopp, som kvarstår oavskrivet hos den förre ägaren. I sådana fall kan den nye ägaren behöva ha tillgång till vissa delar av den förre ägarens självdeklaration för att få reda på det skattemässiga restvärdet. Även när en fastighet med helt eller delvis oavskriven markanläggning övergår till ny ägare genom arv eller gåva, kan denne behöva få kopia av den förre ägarens avskrivningsplan, vilken han skall överta. Vid beräkning av realisationsvinst vid försäljning av fastighet som erhållits genom gåva eller arv kan säljaren behöva tillgång till äldre deklarationer för givaren för att bl. a. få reda på nedlagda förbättringskostnader och yrkade värdeminskningsavdrag.

Man kan även tänka sig det fallet, att någon erhåller ett eller flera smärre penningbelopp och inte vet, om givaren betraktar det som gåva eller periodiskt understöd. För att utröna karaktären därav och få veta om eller hur han själv skall deklarera erhållet belopp – och undgå eventuellt skattetillägg – kan han ha intresse av att få veta hur givaren behandlat beloppet i sin självdeklaration. Om make vill beräkna sin skatt och eventuellt göra fyllnadsinbetalning för att undgå kvarskatteavgift och det råder misshälligheter i äktenskapet, kan han behöva ha uppgifter ur den andre makens självdeklaration för att få reda på B-inkomstens storlek eller eventuellt underskott som kan tillgodoräknas maken.

Med hänsyn till det anförda synes paragrafen böra kompletteras med en bestämmelse om att då utlämnande begärs av successor eller medintressent hänsyn även skall tas till sökandens behov av uppgiften. I vart fall borde i dessa fall det raka skaderekvisitet vara tillräckligt.

2 §

Riksskatteverket anser att reglerna i de tre styckena i 2 § inte har något systematiskt samband. Bestämmelserna om aktievärderingsärenden resp.

förhandsbeskedsärenden bör brytas ut till var sin paragraf. Bestämmelserna i första och tredje styckena om befrielse (dispens) från annars gällande skatteregler har ett visst samband med bestämmelserna i 4 § och bör behandlas i en anslutande paragraf.

I sak har *riksskatteverket* ingen erinran mot *första och andra styckena.*

Bestämmelserna om förhandsbesked i *tredje stycket* föranleder uttalanden från några remissinstansers sida.

Riksskatteverket (RSV) anför:

I gällande rätt är uppgifter, inklusive beslut, i ärenden om förhandsbesked i taxerings- och skattefrågor fullständigt sekretesskyddade. OSK föreslog ingen ändring i 29 § LAH på denna punkt. En av de instanser som yttrade sig över OSK:s betänkande, regeringsrätten, har föreslagit att denna sekretess lättas. Övriga remissinstanser har veterligen inte uttalat något motsvarande önskemål om någon ändring av gällande regler.

RSV:s nämnd för rättsärenden handlägger förhandsbeskedsärenden rörande direkt och indirekt beskattning i första instans. Nämndens beslut kan överklagas till regeringsrätten. Besvärsfrekvensen kan grovt skattas till drygt 10 procent. Regeringsrättens önskemål om lättnader i sekretessen beror på intresset av att beslut i förhandsbeskedsärenden blir kända och kan påverka rättsutvecklingen. Såväl regeringsrättens domar som RSV:s nämnds beslut publiceras emellertid redan i dag i inte obetydlig omfattning.

Publicering förekommer dels i Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätten, dels i RSV:s tryckta serie Riksskatteverkets förhandsbesked m. m., RSV FB. I sistnämnda serie låter RSV publicera bl. a. ett flertal regeringsrättsavgöranden i dessa ärenden. Publiceringen sker sedan sökandens samtycke till publiceringen inhämtats. Publiceringen kan, beroende på sökandens önskemål, ske med öppna personuppgifter eller i anonymiserat skick. Även utan samtycke från sökande sker inte sällan publicering när anonymiseringen kan göras helt tillförlitlig.

RSV:s erfarenhet är att sökandena har högst varierande önskemål i fråga om hemlighållande respektive offentliggörande av förhandsbeskeden. Då förhandsbeskedet rör beskattningsfrågor i samband med t. ex. ägarförändringar i företag, utnyttjande av patent, nya marknadsföringsformer etc. kan ett så starkt sekretessintresse ibland tänkas föreligga att garantier mot ett offentliggörande av handlingarna i ärendet är av helt avgörande betydelse för att framställningen om förhandsbesked gjorts. Detta starka sekretessintresse kan dock i allmänhet försvagas kraftigt efter något år, varefter publicering ibland bör kunna ske. I andra fall och det är särskilt förhållandet när det gäller förhandsbesked om mervärdeskatt har sökanden på grund av intresset att likformighet skall råda mellan konkurrenterna på ett visst område ofta bestämda önskemål om att förhandsbeskedet skall publiceras. Förhandsbeskedsinstitutet fyller alltså en mycket viktig funktion för näringslivets skatteplanering. Även för fysiska personer är möjligheten att erhålla ett förhandsbesked av central betydelse. Huvuddelen av ärendena härrör från fysiska personer. Ärendena kan även i dessa fall röra frågor av högt skyddsvärde såsom beskattningsfrågor t. ex. i samband med uppgörelser om skadestånd eller utflyttning från Sverige.

RSV anser inte att det är självklart att man när det gäller ärendena om förhandsbesked bör frångå nu gällande regler om absolut sekretess.

Förhandsbeskedsärendena berör i väsentlig utsträckning tillämpning av nya lagregler. RSV delar regeringsrättens önskemål om att öka kännedomen om avgörandena i förhandsbeskedsärendena. Detta torde emellertid kunna tillgodoses väl genom att man hos nämndens kansli intensifierar sitt arbete med publiceringsfrågorna. Sedan länge tas i det arbetet aktiva kontakter med sökandena för att vid behov erhålla medgivande till publicering. Även med den föreslagna relativa sekretessregeln torde det på grund av skaderisken regelmässigt bli ogörligt att publicera förhandsbeskedsavgörandena med angivande av sökandens namn och samtliga relevanta omständigheter. Metoden med anonymiserade referat torde i stället även med en sådan sekretessregel bli den lämpligaste formen för publicitet. RSV anser att den ståndpunkt näringslivets remissinstanser kan komma att inta i nu förevarande ärende bör tillmätas stor betydelse av lagstiftaren. Den hittills gällande sekretessregeln har säkert i betydande grad bidragit till att förhandsbeskedsinstitutet blivit en även internationellt uppmärksammad metod att få snabba bindande besked i komplicerade skattefrågor. En regel med det omvända skaderekvisitet för sekretessen i ärenden om förhandsbesked skulle säkerligen medföra en inte obetydlig ovisshet hos sökandena om i vilken utsträckning deras uppgifter kan komma att garanteras konfidentiell behandling. Om den ovissheten medförde att de skattskyldiga drog sig från att utnyttja denna möjlighet att få besked skulle detta vara en mycket beklaglig utveckling. I allt fall får man räkna med att den föreslagna regeln skulle öka antalet förfrågningar från presumtiva sökande hos RSV och ställa beslutsfattarna inför mycket känsliga avgöranden.

En preliminär genomgång som skett inom kansliet för RSV:s nämnd för rättsärenden har visat att den föreslagna sekretessregeln likväl i praktiken knappast skulle komma att medföra att några uppgifter rörande namngivna personer skulle kunna lämnas ut utan samtycke från sökanden. Mot den bakgrunden vill RSV inte direkt motsätta sig promemorieförslaget i denna del.

I samband med att sekretessen i förhandsbeskedsärenden regleras bör man också överväga att författningsreglera frågan om i vilken mån ärenden om förhandsbesked skall kunna vara tillgängliga för domstolar och andra myndigheter. Bestämmelsen i 50 § taxeringslagen är nämligen inte tillämplig på dessa ärenden.

Länsstyrelsen i Östergötlands län ser det som en brist i dag att förhandsbesked och domar i regeringsrätten i de ärenden som här avses inte alltid kan offentliggöras, vilket i och för sig vore önskvärt ur prejudikatssynpunkt. Genom införande av regeln att det omvända skaderekvisitet skall gälla i förhandsbeskedsärenden torde ändå knappast offentliggörande möjliggöras i någon större utsträckning än som sker f. n., varför bristen kan sägas kvarstå. Så starka sekretesshänsyn måste dock tas i vissa av dessa ärenden att länsstyrelsen godtar förslaget i denna del.

Då förhandsbesked kan ha stort intresse för rättstillämpningen även i de fall, då det inte överklagas till regeringsrätten, synes det enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* vara angeläget att man även i dessa fall kan offentliggöra dem. Detta bör med tillämpning av den föreslagna lagstiftningen kunna lösas på så sätt, att de avpersonifieras så att själva sakfrågan kunde ges offentlighet. Även i dessa fall anser länsstyrelsen det raka skaderekvisitet vara till

fyllest.

Generaltullstyrelsen nämner att förhandsbesked i stor utsträckning lämnas av myndigheter även i form av muntliga eller skriftliga icke bindande underhandsbesked. Behovet av sekretesskydd i dessa fall är lika stort som i förhandsbeskedsfallen. Paragrafen bör enligt styrelsens uppfattning kompletteras så att den även täcker underhandsbesked i dessa frågor.

Riksskatteverket (RSV) behandlar utförligt bestämmelserna i tredje stycket rörande d i s p e n s ä r e n d e n. Verket tillstyrker förslaget i promemorian (s. 495) att sekretesskyddet för vissa av de verksamheter som anges i 2 § CSK förs över till avsnittet om skattesekretessen. Detta medför dock vissa nya lagtekniska problem, förklarar verket och anför att av 17 § SekrL och 2 § CSK framgår att sekretesskydd föreligger i vissa "dispensärenden" nämligen rörande:

1) befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller liknande egendom i samband med strukturrationalisering,

2) rätt att erhålla avdrag för avsättning till särskild nyanskaffningsfond,

3) ärenden enligt lagen om avdrag vid inkomsttaxeringen avseende kostnad för exportkredit,

4) ärenden enligt förordningen om särskilt forskningsavdrag vid taxering till statlig inkomstskatt samt

5) befrielse från tillämpningen av reglerna om interna aktieöverlåtelser, 35 § 3 mom nionde stycket kommunalskattelagen.

Avsikten med promemorieförslaget är att sekretess skall kunna föreligga i samtliga dessa ärendetyper. RSV anser emellertid att sekretessregeln såvitt rör ärendetyperna 2)–4) "sekretess gäller . . . i ärende om särskilt medgivande angående avdrag vid taxering" inte erhållit någon lämplig formulering om den avsetts begränsad till just dessa fall. Det finns nämligen ett stort antal ytterligare fall då sådana avdrag av olika skäl kan erhållas dispensvägen. RSV kan här hänvisa till en uppställning över vissa dispenstyper i Geijer-Rosenqvist–Sterner, Skattehandbok, Del I, 8:e uppl., s. 1156–1164. En del av de där redovisade dispenstyperna rör visserligen inte just medgivande av avdrag utan andra ibland nära besläktade fall. I fråga om hela ärendegruppen kan betydande svårigheter uppkomma när det gäller att avgöra om handlingarna i ärendet blir offentliga eller sekretesskyddade och i så fall om det ligger närmast till hands att tillämpa förslagets 2 § tredje stycket eller dess 4 § första stycket eller om eventuellt 1 § första stycket kan vara tillämpligt.

RSV anser att frågan om i vilken mån sekretesskydd bör föreligga i de skilda slags dispensärenden som prövas av RSV resp. regeringen inte för närvarande kan anses vara löst efter enhetliga principer, jfr även vad RSV anfört under specialmotiveringen till 9 kap. 4 §.

RSV vill särskilt peka på en ärendegrupp som verket har egna erfarenheter av. I ärenden om dispens från bestämmelserna om begränsningar i rätten att få åtnjuta avdrag för avgift för pensionsförsäkring (46 § 2 mom. sjätte stycket kommunalskattelagen) kan den skattskyldiges hälsotillstånd vara en viktig faktor. Det förekommer inte sällan att sökandena åberopar läkarintyg angående personliga förhållanden. Uppgifterna framstår enligt RSV:s mening som skyddsvärda även om de varken enligt gällande rätt eller enligt förslaget

bör gälla även om uppgifterna åberopas hos skattedomstol. I redaktionellt hänseende gör verket den anmärkningen att 3 § har en inte obetydlig anknytning till 1 § och därför bör flyttas upp före 2 §.

Med den nya regleringen kommer intendentens yttrande att omfattas av samma sekretess som t. ex. revisionspromemorior, framhåller *länsstyrelsen i Malmöhus län*. Detta medför den praktiska fördelen att intendenten i revisionsmål kan hänvisa direkt till granskningsmannens promemoria eller fritt citera ur den, utan att som nu behöva ta hänsyn till att han genom att citera uppgifter ur den sekretessbelagda promemorian gör dessa uppgifter offentliga och därför inte bör citera mer än nödvändigt. Även de minnesanteckningar, som görs under målets handläggning, kan i den mån de gäller känsliga, personliga förhållanden göras mera utförliga, då de inte utan vidare kommer att bli offentliga.

4 §

Länsstyrelsen i Malmöhus län anmärker att en skillnad mellan 1 och 4 §§ är att sekretessbeläggningen enligt 1 § omfattar "verksamhet" och enligt 4 § endast "ärende". Vad man velat uttrycka med dessa skilda termer, synes oklart.

Första stycket

För att öka överskådligheten bör det enligt den mening, som *kammarrätten i Sundsvall* uttalar, kunna övervägas att låta bestämmelserna i första stycket ingå i 1 §.

Avsikten är, heter det i *riksskatteverkets* yttrande, att första stycket skall ge ett sekretesskydd i fråga om nedsättningar eller befrielse från tidigare beslutad skatt eller avgift. Verket instämmer i uppfattningen att sekretesskydd bör kunna åtnjutas i sådana ärenden. I promemorian exemplifieras regelns tillämpningsområde med bl. a. bestämmelserna om avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga i 50 § 2 mom. andra stycket kommunalskattelagen. Denna regel kan i och för sig tillämpas av skattedomstol så att den skattskyldige kan sägas erhålla befrielse från eller nedsättning av tidigare beslutad skatt. Vanligast är dock att denna regel tillämpas av taxeringsnämnderna innan något beslut om skatt fattats. I sistnämnda fall synes det verket bli naturligt att anse sekretesskydd föreligga enligt 1 § första stycket. Verket anser att den föreslagna regeln får sitt viktigaste tillämpningsområde i fråga om – förutom de i promemorian nämnda s. k. dödsbobefrielserna – främst följande ärenden: befrielse från beskattning till förekommande av eller lindring i dubbelbeskattning enligt överenskommelse i enskilda fall mellan berörda stater, "dispens" från mervärdeskatt enligt 76 § lagen om mervärdeskatt samt "dispens" från punktskatt enligt 46 § lagen om förfarande vid

viss konsumtionsbeskattning m. fl. stadganden på den indirekta beskattningens område.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det är systematiskt otillfredsställande att i 1 § första stycket anges att stycket gäller i annat fall än som anges i 2–4 §§, medan i 4 § första stycket görs viss hänvisning till 1 § första stycket.

Andra stycket

Kammarrätten i Sundsvall anser att det finns anledning att överväga en sammanföring också av bestämmelserna i andra stycket om sekretess i ärenden om anstånd med erläggande av skatt eller avgift och om skattetillägg och förseningsavgift med bestämmelserna i 1 §. Kammarrätten framhåller därvid att ärenden av detta slag i stor utsträckning handläggs gemensamt med taxeringsärenden.

Det kan enligt *riksskatteverkets* mening diskuteras om sekretessfrågan beträffande ärenden rörande anstånd med erläggande av skatt erfordrar en uttrycklig reglering eller om inte dessa fall bör anses utgöra en del av det ärende om beräkning av skatt som regleras i 1 § första stycket. Förslaget synes enligt verkets mening närmast ta sikte på ärenden om betalningsanstånd i den mening som avses i bl. a. 48 § uppbördslagen. Verket erinrar om att sekretess bör kunna föreligga även i de vanliga ärendena enligt lagen (1968:276) om uppskov i vissa fall med beskattning av realisationsvinst. Även denna ärendegrupp faller dock naturligast in under 1 § första stycket. Saken bör klarläggas i lagmotiven. Verket går vidare in på förslaget angående sekretess i ärenden om skatte- eller avgiftstillägg eller förseningsavgift. Dessa avgifter faller enligt bl. a. uppbördslagens terminologi (1 §) under denna lags skattebegrepp. Om emellertid begreppet skatt i sekretesslagen bör byggas på vad som enligt RF avses med begreppet skatt, måste sekretess i ärenden om nämnda avgifter regleras särskilt. Verket erinrar i sammanhanget om den teknik att bestämma skattebegreppet som har använts i skattebrottslagen m. fl. författningar. Verket anser det vara viktigt att sekretesslagens skatte- och avgiftsbegrepp i praktiken kommer att stämma överens med bl. a. skattebrottslagens skattebegrepp. I ärenden om bl. a. skattetillägg är det mycket ofta fråga om att den skattskyldige yrkat befrielse från avgift. Sekretessbehovet kan då vara särskilt uttalat. I andra stycket talas bara om ärende om skattetillägg m. m. medan det i första stycket har ansetts erforderligt med ett särskilt stadgande rörande ärenden om nedsättning av eller befrielse från skatt. Dessa båda bestämmelser bör samordnas. Upplysningsvis nämner verket, att befrielse från eller nedsättning av sanktionsavgift inom den indirekta beskattningen kan ske både besvärs- och dispensvägen, och anför som exempel 37 c, 37 e och 37 g §§ samt 46 § andra stycket lagen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

Kammarrätten i Göteborg anmärker att enligt andra stycket endast

kan sekretesskyddas. Även ansökningarna som sådana kan innehålla skyddsvärda uppgifter av olika slag. Ett sekretesskydd bör här kunna föras in enligt de i promemorian på s. 358 f redovisade principerna.

Även i fråga om dispensansökningar rörande vinstbolagstransaktioner enligt 35 § 3 mom. åttonde stycket kommunalskattelagen kan det, på samma sätt som när det gäller interna aktieöverlåtelser, finnas ett skyddsbehov för upplysningar om organisatoriska förändringar, verksamhetens planering, köpeskillingen för aktier, företags värde etc. (Beträffande 10 kap. 1–7 §§ under 14 kap. 2 § 3) har RSV vidare erinrat om de synnerligen skyddsvärda ärendena rörande dispens från vissa skatteregler i samband med sammanslagning av banker och försäkringsbolag.

Nya dispensregler tillkommer successivt. De två senast föreslagna återfinns i prop. 1977/78:79. För dessa båda dispenstyper föreligger ett klart skyddsbehov. Hittills har den ordningen använts att man tagit in sekretessbestämmelserna rörande vissa dispenstyper bland förordnandena under 2 § CSK. Liksom hittills bör man undvika en teknik som innebär att sekretesslagen måste ändras för varje ny dispensregel eller motsvarande som tillkommer. Lösningen är här att införa en tillämpningskungörelse till 10 kap. eller att ge 1 § första stycket en mycket vid syftning så att den omfattar alla eller de flesta dispensärendena och sedan i skatte- och taxeringsförfattningar göra de undantag från sekretessregeln i 1 § som anses motiverande.

RSV anser att den sist upptagna frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Därvid bör man även närmare granska de använda uttrycken i 1 § första stycket såsom "beräkning av skatt" etc. och deras förhållande till bestämmelserna i 2 § tredje stycket och 4 § första stycket.

3 §

Riksskatteverket hänvisar inledningsvis till vad verket har anfört rörande 1 § första och andra stycket. Verket uttalar vidare att den föreslagna bestämmelsen bygger på tanken att vissa åtgärder i skattekontrollsyfte klart går att avgränsa som en särskild ärendetyp skild från det vanliga beskattningsärendet. I promemorian uttalas att det dock saknar betydelse om det blir 1 eller 3 § som skall tillämpas eftersom samma skaderekvisit skall tillämpas i båda fallen, men verket hänvisar till vad verket har anfört om 1 § andra stycket. Verket anser det vara av betydelse att gränsdragningen mellan 1 § första stycket och 3 § blir klar. Det motivuttalande som har gjorts i promemorian om denna gränsdragning är enligt verkets mening alltför vagt formulerat. Det är en för den praktiska ärendehandläggningen inom skatteförvaltningen i viss mån främmande tanke att se vissa kontrollåtgärder som skilda från beskattningsärendet som sådant. I t. ex. ett ärende om skönstaxering måste taxeringsrevision ses som en integrerad del. Verket anser att problemet enklast torde lösas genom att man i 3 § uttryckligen anger vilka kontrollåtgärder som omfattas av bestämmelsen. Sekretess enligt denna bestämmelse bör gälla för uppgifter inhämtade eller upprättade vid taxeringsrevision, skatterevision eller motsvarande revisionsinstitut samt i ärende enligt bevissäkringslagen. Sekretessen enligt det omvända skaderekvisitet

personliga förhållanden – inte ekonomiska – kan sekretesskyddas i ärende om anstånd med erläggande av skatt. I motiven sägs att i anståndsärenden förekommer ömtåliga personliga förhållanden. Kammarrätten påpekar att även ekonomiska förhållanden kan förekomma i dessa ärenden. Om en svensk arbetar i t. ex. Norge under viss del av året och beskattas för samma inkomst i både Norge och Sverige, kan han begära att den skatt han har betalat i Norge avräknas från skatten i Sverige. Detta är ett ärende om nedsättning av skatt och då kan uppgifter om de ekonomiska förhållandena sekretesskyddas. För att han inte skall behöva betala in kvarskatten, innan nedsättningsärendet har avgjorts, kan han begära anstånd med erläggande av skatten. Han skall då lämna samma uppgifter som i nedsättningsärendet, men i anståndsärendet skulle uppgifterna enligt promemorian inte kunna sekretessbeläggas. Detta verkar inte rimligt. Kammarrätten föreslår därför att även ekonomiska förhållanden förs in under andra stycket.

5 §

Generaltullstyrelsen finner att uttrycket "ärende" innebär en begränsning av paragrafens räckvidd som inte torde vara avsedd. Ärendebegreppet täcker sålunda t. ex. inte rutinmässig fysisk kontroll av gods och transportmedel, under vilken verksamhet information om enskildas affärsförhållanden ofta kan inhämtas. Ordet "ärende" kan enligt styrelsen lämpligen ersättas med "myndighets verksamhet i fråga".

6 och 7 §§

Paragraferna har inte berörts särskilt i något yttrande.

8 §

Förslaget har under remissbehandlingen mottagits i huvudsak gynnsamt.

Datainspektionen anmärker visserligen att frågan om avidentifiering inte är löst men finner att förslaget f. n. inte föranleder någon erinran. *Datalagstiftningskommittén* konstaterar att kommittén enligt sina direktiv skall överväga frågan om sekretessregler för datorlagrade personuppgifter av olika slag, bl. a. i fråga om personregister som förs för statistiskt ändamål. I den allmänna debatten, främst i riksdagsmotioner, har förts fram förslag om förstärkning av sekretessen för statistiskt material bl. a. genom en anpassning av statistiksekretessen till de sekretessregler som gäller för registrerade personuppgifter i övrigt. Den föreslagna bestämmelsen rörande statistiksekretessen synes tillgodose dessa synpunkter, anser kommittén. Denna har emellertid i sitt fortsatta utredningsarbete anledning att ytterligare överväga frågan om

statistiksekretess. Detta arbete skall enligt direktiven även innefatta överväganden om behovet av särskilda regler allmänt när det gäller statistikproduktionen ävensom frågor om avidentifiering och kryptering m. m.

Av *SCB* framhålls att utformningen av det sekretesskyddade området motsvarar verkets önskemål: sekretess gäller för uppgift som kan hänföras till enskild men upphör bl. a. om uppgiften inte är direkt hänförlig till den enskilde och röjande dessutom kan ske utan skaderisk. Ett specialfall i SCB:s statistikproduktion, vilket är av intresse med hänsyn till förslaget, är det att SCB med stöd av hävdvunnen praxis i viss statistik publicerar uppgifter angivna med namn eller klart hänförbara till viss uppgiftslämnare. Detta gäller i huvudsak inom bergverksstatistiken. Så har sålunda skett sedan lång tid tillbaka, vilket borde kunna tas som intäkt för att presumera samtycke härtill, eftersom inga invändningar mot detta förfarande rests. SCB utgår därför ifrån att inga förändringar i dessa fall skall behöva vidtas till följd av den nya lagstiftningen som föreslås.

Socialstyrelsen finner den nu föreslagna bestämmelsen angående statistiksekretess klarare och lättillämpligare än den nuvarande. Vidare tillgodoser den forskningens behov av erforderliga uppgifter samtidigt som den enskilde tillförsäkras ett fullgott skydd. Sistnämnda förhållande har stor betydelse, eftersom kvaliteten på statistik som baseras på individuppgifter till stor del är beroende på hur tillfredsställande sekretesskyddet är för uppgifterna. Styrelsen tillstyrker därför bestämmelsen. *Skogsstyrelsen* noterar att bl. a. paragrafen synes ge samma sekretessmöjligheter beträffande de för skogsvårdsorganisationerna betydelsefulla handlingarna som nu föreligger. Såvitt *Sveriges veterinärförbund* finner innebär förslagen bl. a. att möjligheterna ökar att insamla uppgifter för statistik beträffande hälso- och sjukvårdsläget bland husdjur och sällskapsdjur. Förbundet anser detta värdefullt.

Ett par kritiska remissinstanser finns dock.

Svenska kommunförbundet erinrar om att det i sitt remissyttrande över OSK:s förslag framhöll att förslaget kunde försvåra för kommunerna att få tillgång till sådant statistiskt primärmaterial som är en förutsättning för att erforderlig fullgod planering skall kunna genomföras och anförde de närmare motiv därför som finns återgivna i prop. 1975/76:160 bil. 3 (s. 102). Förbundet vidhåller alltjämt den allmänna syn på kommunernas behov av statistikmaterial som där redovisas.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* är paragrafen ett exempel på en synnerligen svårtolkad lagtext. I första styckets första mening anges att sekretess gäller i myndighets verksamhet för att framställa statistik för uppgift som kan hänföras till enskild. Enligt andra meningen gäller dock inte sekretess för uppgift som icke genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförligt förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, om det kan antas att uppgiften kan röjas utan skada och men för honom och hans närstående. Innebörden anser kammarrätten vara dunkel. En tolkning av paragrafen sägs

vara att för uppgifter som genom namn m. m. är direkt hänförliga till enskild person gäller en absolut sekretess, medan det för övriga uppgifter som kan hänföras till enskild gäller sekretess bara om det inte kan antas att uppgiften kan röjas utan skada och men för honom och hans närstående. Det naturliga hade dock varit att skriva paragrafen i enlighet härmed. En annan möjlig tolkning som framförs är att första meningen skall avse det statistiska primärmaterialet, medan andra meningen avser den färdigarbetade statistiken. Detta går enligt kammarrättens mening dock inte att läsa ut ur den föreslagna lagtexten.

Statens avtalsverk framhåller att av verket framställd lönestatistik i allmänhet inte torde vara sekretessbelagd enligt 8 §, eftersom den oftast inte genom identitetsbeteckning är direkt hänförlig till den enskilde, men att den däremot torde vara sekretessbelagd enligt 7 kap. 5 §, eftersom den tillkommit för att användas vid facklig förhandling.

Första stycket

I några yttranden behandlas förslaget att sekretess skall gälla i myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik.

Riksrevisionsverket nämner att verket har erhållit regeringens uppdrag att inrätta och med automatisk databehandling föra ett register som underlag dels för verkets instruktionsenliga inkomstberäkningar och prognoser, dels för studier av skattesystemets funktion och beräkningar av effekterna av ändringar i skattesystemet. Verket hänvisar till att närmare uppgifter om ifrågavarande personregister och de särskilda sekretessproblem m. m. som är förknippade med registret återfinns i datainspektionens skrivelse till regeringen den 14 januari 1975. Enligt datainspektionens uppfattning omfattas uppgifterna i registret inte av regeln i 17 § SekrL. Riksrevisionsverket anser för sin del att sekretesskydd föreligger både med stöd av 14 och 17 §§ SekrL och på grund av 16 § samma lag. Verket har intagit denna ståndpunkt i ett nyligen träffat avgörande rörande utlämnande av uppgifter i registret. Ärenden är enligt verkets yttrande föremål för regeringsrättens prövning.[1] Med hänsyn till de enskilda personer som berörs av uppgifterna i registret hemställer verket om ett helt klarläggande uttalande att uppgifter som här avses skyddas enligt 8 §.

Lantbruksstyrelsen uttalar att uttrycket "i myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik" enligt ordalagen skulle innebära att sekretessen gäller enbart vid myndighet som sammanställer enskilda uppgifter till statistik. Det förekommer emellertid att uppgifterna också förvaras hos annan myndighet. Uppgifter för lantbruksstatistiken samt för galt- och betäckningsstatistiken ingår sålunda i lantbrukets företagsregister vilket

[1] Målet har avgjorts genom dom den 25 januari 1978 (5812–1977).

förvaras – förutom hos SCB – hos vederbörande lantbruksnämnd (8 § kungörelsen 1968:111). Lantbruksnämnderna kan i vissa fall komma att medverka till att uppgifter samlas in, men själva framställningen av statistiken sker hos SCB. Lantbruksstyrelsen anser att, i likhet med vad som nu är fallet, handlingssekretess och tystnadsplikt för uppgifterna i lantbrukets företagarregister måste gälla hos alla myndigheter som har tillgång till registret och alltså oberoende av vem som har framställt det (angående omfattningen av nuvarande tystnadsplikt, se 10 § kungörelsen 1968:111). Lantbruksstyrelsen föreslår därför att 8 § ges en mera generell avfattning så att sekretessen anges gälla i fråga om uppgift som för statistiskt ändamål inhämtats av myndighet.

I tidigare remissvar säger sig *generaltullstyrelsen* ha påpekat att många av de uppgifter som insamlas för utrikeshandelsstatistiken är av sådant slag att tullverket kräver uppgiften även för tullkontroll och tulltaxering. Exempel härpå är uppgift om importvaras värde. Tullverket kan med andra ord sägas ha tillgång både till varans tullvärde (beskattningsvärde) och till dess statistiska värde, vilka värden ofta är beloppsmässigt lika. Beträffande sådan uppgift är det enligt styrelsens mening inte anledning att tillämpa den strängare statistikssekretessen i 8 § annat än i den mån uppgiften enbart betraktas som en statistikuppgift.

Undantagen från den absoluta sekretessen berörs i flera yttranden.

Flertalet av dessa yttranden angår sekretessen för uppgift i företagsregistret.

SCB anför att verkets centrala företagsregister under en längre period har byggts ut till ett samordningsinstrument och ett produktions- och styrmedel för allt större delar av verkets företagsstatistik. Detta har i sin tur medfört att gränsen mellan det centrala företagsregistret och övrigt företagsstatistiskt primärmaterial är både tekniskt och innehållsmässigt svår att dra. Samtidigt är det för ett rationellt utnyttjande av det företagsstatistiska materialet, i samarbete främst med andra myndigheter, inte sällan nödvändigt att SCB efter prövning av skaderisken får besluta om utlämnande i visst fall av här ifrågavarande uppgifter. Å andra sidan synes sådana sekretess- och integritetsskäl saknas som skulle tala mot en sådan ordning på det företagsstatistiska området. För att bevara de nuvarande möjligheterna till ändamålsenlig användning av uppgifterna och skapa önskvärd klarhet föreslår SCB ett förtydligande av undantaget rörande uppgift i företagsregister enligt följande: "Sekretessen gäller dock ej för uppgift i företagsregiser eller eljest i företagsstatistiken, uppgift som . . ."

Några remissinstanser är kritiska mot uttalandena i promemorian (s. 555) om tillämpningen av skaderekvisitet när det gäller uppgift i företagsregister.

SCB erinrar om sitt förslag i remissyttrandet över LAH att uppgifterna om

antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag och dess arbetsställen ett visst år undantas från det sekretesskyddade området. I dagens läge synes nämnda information enligt SCB:s mening vare sig i sak eller opinionsmässigt kräva sekretesskydd. Sådan information finns dessutom ofta tillgänglig på andra håll i samhället och företagen själva brukar på tillfrågan utan förbehåll upplysa därom. Frånsett sakfrågan synes det mindre lämpligt att en myndighets skadeprövning binds så detaljerat genom motiven som här föreslås. Det innebär nämligen att nu gällande praxis hos SCB inte skulle kunna ändras i framtiden, detta till följd av uttalandets kategoriska utformning. SCB:s förslag skulle tillgodoses om uttalandet i specialmotiveringen på denna punkt modifieras. SCB framhåller att de berörda uppgifterna därmed skulle bli föremål för skadeprövning på samma sätt som övriga uppgifter i företagsregistret. Samma inställning har *länsstyrelsen i Malmöhus län*. Uppgifter om antalet anställda och antal arbetstimmar har enligt länsstyrelsen mycket stort informationsvärde för dess verksamhet, bl. a. för länsplaneringen. Dessa uppgifter har samtidigt kommit att bli allt lättillgängligare från en mängd källor. Uppgifter av detta slag har därför kommit att betraktas som allt mindre konfidentiella. Skaderisken för uppgiftslämnarna får anses begränsad. Enligt länsstyrelsens mening borde uttalandet i specialmotiveringen angående tillämpningen av skaderekvisitet ha utgått. Man binder då inte den framtida utvecklingen i onödan.

Ett par remissinstanser vill gå ännu längre. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anför att ett behov ofta har funnits att öppet kunna redovisa uppgifter om antalet sysselsatta och arbetstimmar vid företag även i fall där det inte sker nu. Länsstyrelsen anser det därför önskvärt att möjligheterna att öka detta uppgiftslämnande undersöks och att regler som ger sådana möjligheter skapas. Vad särskilt gäller det centrala företagsregistret innehåller detta uppgifter som är av stort intresse för den analys av näringslivets utveckling som är ett viktigt inslag i den kommunala planeringen, anser *Svenska kommunförbundet*. Ett av de undantag som bryter huvudregeln om fullständig sekretess gäller just företagsregistret. Kommunförbundet framhöll i sitt remissvar över OSK:s betänkande det otillfredsställande i att anknyta ett särskilt sekretesskydd till dessa senare uppgifter. Inte heller det nu föreliggande förslaget är tillfredsställande. Uppgifterna bör enligt förbundets mening undantas från det sekretesskyddade området.

I motsatt riktning uttalar sig *Sveriges industriförbund m.fl.* Organisationerna, som inte accepterar någon uppluckring av dagens utlämningspraxis i dessa ärenden, utgår från att detta inte heller är avsikten med förslaget.

Undantaget från den absoluta sekretess när det gäller uppgift som behövs för forskningsändamål kommenteras i ett par yttranden.

Att *socialstyrelsen* tillstyrker 8 § bl. a. därför att förslaget tillgodoser forskningens behov har redan redovisats. Också *riksarkivet* finner tillmötes-

gåendet av forskningens krav motiverat.

SCB fäster uppmärksamheten vid att användningen av uppgifter för statistik mycket ofta betecknas som forskning och att en konsekvens därav blir att forskning och statistik vanligen likställs i här ifrågavarande sammanhang.

Det tredje undantaget, det beträffande uppgift som inte är direkt hänförlig till enskild, tas upp i *JK:s* yttrande. Denne har i sin uppgift enligt 23 § datalagen vid många tillfällen haft anledning överväga möjligheterna till s. k. bakvägsidentifiering, dvs. möjligheten att hänföra vissa statistiska uppgifter till en viss person utan användande av vanliga identifieringsdata såsom namn eller personnummer. Enligt JK:s mening har det i flera av de aktuella fallen varit fullt möjligt att göra en koppling mellan person och uppgift med ledning av data av typen titel, befattning, utbildning, åldersskikt, antal barn, bostadstyp, bostadsregion etc. Det är exempelvis fullt tydligt att uppgifter som hänför sig till en justitiekansler i åldern 50–60 år med två barn måste avse JK själv. Uppgiften om en landshövding i åldern 50–60 år i visst län kan lika lätt hänföras till en viss person. Detsamma gäller kvinnlig överläkare med sju barn i X-län. Med andra ord: så snart statistiken upptar uppgifter som bringar ner antalet personer på en lägre nivå kan en manuell undersökning lätt påvisa vem uppgifterna rör. JK förklarar att, om man inte vill offra vissa personers personliga integritet, det enligt hans mening är nödvändigt att under "jämförligt förhållande" hänföra inte bara de i motiven angivna klart identifierande uppgifterna utan också uppgifter av det slag han förut har nämnt. Även om det inte kan förutses att frekvensen av fall med den här aktuella problematiken blir stor säger sig JK inte kunna se några betänkligheter mot den utvidgning av sekretesskyddet som ev. kan ligga i vad han här föreslår.

Skaderekvisitet i andra meningen berörs särskilt i ett par yttranden. *Regeringsrätten* betecknar skaderekvisitet som en sorts kombination mellan det raka och det omvända rekvisitet och förutsätter att lagrummet omformuleras till att gälla ettdera av de båda rekvisiten. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att formuleringen inte tillräckligt tydligt anger, om skaderekvisitet hör till alla tre undantagsfallen, och att de tre fallen bör skiljas åt, inte genom konjunktionen "och", utan genom "eller". En liknande fråga tar *SCB* upp. SCB anmärker att i den allmänna motiveringen (s. 134) "skada" definieras som ekonomisk skada och "men" som integritetskränkningar av olika slag. Det är alltså fråga om två klart åtskilda begrepp med var sitt täckningsområde. Eftersom avsikten enligt SCB inte gärna kan vara att en uppgift skulle vara skyddad endast i de fall då både ekonomisk skada och integritetskränkning kan antas bli följden av ett utlämnande bör uttrycket ändras till "skada eller men". Även uttryckssättet "honom och hans närstående" bör av motsvarande skäl ändras till "honom eller hans närstående" (jfr 14 och 15 §§ SekrL).

Ytterligare undantag från den absoluta sekretessen diskuteras av

några remissinstanser. *SCB* anser att det inte kan uteslutas att i någon speciell situation det kan framstå som både nödvändigt och berättigat att ett visst redan insamlat material ställs till annans förfogande. För sådana situationer (andra än vad gäller de i 8 § angivna undantagen och fall då samtycke kan erhållas) finns täckning i möjligheten för regeringen att i enlighet med 2 kap. 15 § i förslaget då synnerliga skäl föreligger besluta om utlämnande. SCB förutsätter att sådant utlämnande då icke sker i strid med sådana intressen som statistiksekretessen är avsedd att värna om.

I yttrandet från *Sveriges industriförbund m. fl.* konstateras att någon motsvarighet till 16 § andra stycket SekrL inte finns i förslaget. I specialmotiveringen (s. 550) uppges att det av regeringen sålunda givna bemyndigandet inte har utnyttjats. Som organisationerna anförde i sitt yttrande över OSK:s betänkande är det emellertid mycket värdefullt att rätten att få tillgång till dessa uppgifter är särskilt reglerad. Det förhållandet att parterna på arbetsmarknaden hitintills i samförstånd har kunnat reglera de lönestatistiska frågorna och därför inte har behövt begära att regeringen skulle utnyttja sin möjlighet enligt 16 §, är enligt organisationernas mening inte skäl nog att avskaffa bestämmelsen.

Sveriges direktreklamförening önskar att sekretess inte skall gälla för uppgifter om namn, adress, personnummer, samhörighet och utbildning i vad gäller det av SCB förda personregistret över personer och dess utbildning. Uppgift om utbildning, som kan erhållas endast från SCB:s register, är av mycket stor betydelse vid marknadsföring av särskilt litteratur, tidskrifter och tidningar, musik, konst m. m. En betydligt ökad användning av utbildning som urvalskriterium har här skett under de senaste åren.

Andra stycket

Frågan om sekretess myndigheter emellan tas upp i flera yttranden.

SCB har i tidigare sammanhang betonat behovet av att sekretessregleringen för statistikens del inte hindrar möjligheterna till en rationell samordning av uppgiftslämnandet i de fall uppgifter av samma slag löpande erfordras för användning för statistiska ändamål inom SCB och administrativa ändamål hos annan myndighet. I vissa fall kan det därvid vara ändamålsenligt att SCB är den primärt insamlande myndigheten och att uppgifterna av SCB vidarebefordras till den andra myndigheten. Förutsatt att båda myndigheterna är berättigade att samla in uppgifterna i fråga och att uppgiftslämnarna är underrättade därom möter ur intresse- och integritetssynpunkt inget hinder däremot. Med den föreslagna regleringen av statistiksekretessen erfordras emellertid att befogenheten att överlämna statistikuppgifterna till annan myndighet är reglerad i författning och inte, som förekommer f. n., genom överenskommelse mellan de berörda myndighe-

terna. Sådan författning kan enligt förslaget till punkt 5 i övergångsbestämmelserna ha formen av en förordning och efter sekretesslagens ikraftträdande av en lag. Som viktiga exempel på här ifrågavarande författningsbehov pekar SCB på löpande, samordnad uppgiftsinsamling för SCB:s och överstyrelsens för ekonomiskt försvar behov samt på insamlingen av löneuppgifter m. m. som ställs till avtalsverkets förfogande (jfr 16 § andra stycket SekrL). SCB förklarar sig ha för avsikt att i en särskild skrivelse till regeringen återkomma till frågan för att närmare specificera föreliggande behov av författningsreglering.

I sitt arbete med att fullgöra vissa handelspolitiska utredningsuppdrag, särskilt sådana som avser enskilda varuslag, delar av industrisektorer eller enskilda företag, säger sig *kommerskollegium* från tid till annan se sig nödsakat att hos vissa myndigheter begära utlämnande av där förvarat sekretessbelagt statistiskt material. De myndigheter som kan bli aktuella att inhämta sådant material från är framför allt SCB, generaltullstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar och statens industriverk. Kollegiet, som förutsätter att lagföreskrifter om utlämnande av statistikuppgifter myndigheter emellan kommer att utfärdas i anslutning till en ny sekretesslags ikraftträdande, utgår från att föreskrifterna ges ett sådant innehåll att kollegiets behov av tillgång till statistiskt material i erforderlig utsträckning kan tillgodoses.

Generaltullstyrelsen förklarar att tullverket kan kontrollera riktigheten av lämnad statistisk uppgift om vara genom bokföringsgranskning eller undersökning av varan med stöd av 35 och 36 §§ tullagen (1973:670). Enligt 74 § tullstadgan (1973:671) kan den som lämnar oriktig statistisk uppgift dömas till böter. Enligt styrelsens mening måste det tillhöra tullverkets "särskilda verksamhet" när det gäller handelsstatistiken att anmäla sådant brott till åtal och lämna erforderliga uppgifter till den som bedriver förundersökningen av sådant brott utan hinder av bestämmelserna i 10 kap. 8 § och 38 kap. 8 § andra stycket 2 RB. Styrelsen anför vidare att tullverket som uppdrag har att insamla uppgifter för utrikeshandelsstatistiken dvs. uppgifter om import- och exportvarors värde, kvantitet, beskaffenhet m. m. Uppgifterna insamlas av de lokala tullmyndigheterna och insänds till generaltullstyrelsen. Hos generaltullstyrelsen överförs uppgifterna veckovis på magnetband som därefter överlämnas till SCB (när det gäller importstatistik sker överlämnandet via DAFA). Också detta överlämnande bör enligt styrelsens mening kunna ske som ett led i tullverkets "särskilda verksamhet" enligt definitionen i 1 kap. 2 §. Detta strider emellertid i viss mån mot uttalandet i specialmotiveringen till 1 kap. 2 § (s. 228) enligt vilket uppgiftslämnande som till övervägande delen äger rum i mottagande myndighets intresse inte kan försvaras med hänvisning till definitionen av sekretess. Möjligen kan man göra gällande att tullverket och statistiska centralbyrån tillsammans utgör en "särskild verksamhet" för att framställa utrikeshandelsstatistik. Om överlämnande inte kan ske med stöd av sekretessdefinitionen måste överläm-

nandet legaliseras genom en särskild lag.

Arbetarskyddsstyrelsen framhåller att styrelsen kommer att få i uppdrag att ha hand om det framtida informationssystemet för arbetsskador. Därvid synes sekretessreglerna i 8 § kunna bli tillämpliga på den arbetsenhet som har hand om detta system. Hinder skulle då kunna föreligga att till annan enhet, inom styrelsen eller till yrkesinspektionen lämna ut uppgifter, som inte är helt avidentifierade. Detta skulle kunna allvarligt försämra möjligheterna till ingripande mot dålig arbetsmiljö. I vissa lägen kommer nämligen tillsynsorganen att behöva uppgifter som kan hänföras till enskilda arbetsställen eller arbetsplatser. Eftersom endast regler i lag avses kunna bryta genom sekretessen enligt denna paragraf, bör det övervägas om inte sådana regler behöver ställas upp. Styrelsen nämner i detta sammanhang att hos styrelsen förs även andra register, som delvis används för statistikändamål. Som exempel nämns dammlungeregistret och blyregistret.

Det är enligt *Svenska kommunförbundets* mening väsentligt att det fullständiga sekretesskydd som avses i 8 § inte försvårar för kommunerna att från SCB få grundmaterial för egen vidare bearbetning. Med hänsyn till detta intresse är det givetvis att betrakta som en olägenhet att enligt förslaget bestämmelserna i 2 kap. 6 och 7 §§ inte har tillämpning på statistiksekretessen, med föreskrift i lag såsom enda undantag. I sistnämnda hänseende innebär, såvitt förbundet kan finna, departementsförslaget en skärpning jämfört med vad OSK föreslog, även om det – såsom förbundet påpekade i sitt remissyttrande över OSK:s förslag – var förenat med olägenheter att behöva tillskapa särskilda förordningar för att möjliggöra åtkomst av vissa närmare uppgifter och med att på förhand i samband med insamling av primäruppgifter behöva ta ställning till ett framtida utnyttjande av andra myndigheter.

Bestämmelserna om tidsgränser för sekretessen såvitt gäller allmän handling behandlas i *SCB:s* yttrande. Med hänsyn till de resonemang som förs i den allmänna motiveringen (s. 137 ff) har SCB uppfattat förslaget så att högsttiden skall tillämpas som en standardtid (minimitid) om utlämnande ej kan ske efter skadeprövning enligt 8 § i där särskilt angivna fall. I fråga om statistiksekretessen uppställs sålunda såsom huvudregel inte skaderekvisit för uppgift som avser enskild och kan hänföras till denne. Skaderekvisit är tillämpligt blott vid utlämnande enligt de tre undantag som modifierar huvudregeln. Följden härav skulle sålunda vara att sekretesstiden för uppgift, som avser enskild och kan hänföras till denne, är 50 år resp. 20 år, varken mer eller mindre. Tiderna gäller dock som faktiska högsttider vid utlämnande enligt de tre angivna undantagen och kan underskridas efter prövning av skaderisken. SCB tar också upp gränsdragningen mellan uppgifter som skall skyddas i 50 år och uppgifter för vilka föreslås en 20-årig handlingssekretess. SCB erinrar därvid om vad verket anförde beträffande OSK:s motsvarande förslag (prop. 1975/76:160 bil. 3 s. 105). I sitt yttrande över promemorieförslaget uttalar SCB följande:

SCB har våren 1975 på uppdrag av den s. k. FAK-utredningen genomfört en intervjuundersökning benämnd "Undersökning rörande personuppgifters känslighet". Undersökningen drabbades visserligen av ett stort bortfall, men ett visst underlag för rangordning av de i undersökningen ingående variablerna efter känslighet erhölls dock. De högsta värdena för känslighet uppmättes för några variabler inom bl. a. området personlig ekonomi. Detta resultat överensstämmer med det som framkommit i liknande undersökningar i andra länder, exempelvis i Finland. I en annan intervjuundersökning som genomfördes i april 1976 (SCB och allmänheten) framkommer att villigheten att lämna uppgifter om sig själv beror i första hand på den samhällsnytta med en undersökning som man kan urskilja och att den omständigheten som starkast motverkar uppgiftslämnandet, är det hot mot den personliga integriteten som man anser att de ifrågavarande uppgifterna kan komma att utgöra. SCB anser det vara klart att en kortare sekretesstid för en fysisk persons ekonomiska uppgifter än för övriga uppgifter skulle betraktas som ett sådant hot. Det sagda visar att det i de fall som uppgifter inhämtas om enskilda fysiska personer inte kan vara rimligt att göra åtskillnad mellan ekonomiska och personliga uppgifter. Båda typerna av uppgifter är personliga.

Verket föreslår därför att till kategorien "uppgifter som avser personliga förhållanden" skall räknas även fysiska personers ekonomiska förhållanden. I en del fall kan visserligen gränsen mellan personliga och ekonomiska förhållanden för fysiska personer vara svår att dra; det gäller i huvudsak mindre, enskilda företagare där gränsen mellan personlig ekonomi och företagets ekonomi kan vara svårbedömd. Det torde lämpligen överlämnas åt praxis att här finna rätt avvägning.

Parentetiskt kan nämnas att i det föreslagna kapitlet om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden förekommer sekretesstider om högst femtio år även för uppgifter av ekonomisk karaktär (se exempelvis 8 kap. 7 §). Även förslagets 10 kap. innehåller skyddstider för uppgifter av denna karaktär om högst femtio år (se 9 § i nämnda kapitel). Det är möjligt att 8 § andra stycket andra meningen i förslaget skall tolkas på det sätt som SCB föreslår skall gälla. Emellertid är specialmotiveringen till bestämmelsen i fråga (s. 557) icke utformad så att skiljelinjen mellan personliga och ekonomiska förhållanden framgår med önskad tydlighet i vad gäller fysiska personer. SCB är därför angelägen att ett förtydligande sker i linje med förslaget ovan.

9 §

Pressens samarbetsnämnd motsätter sig förslaget enligt första stycket att sekretesskyddet i fortsättningen skall gälla också uppgifter om enskildas förhållanden i valutaärenden som inte avser näringslivet.

Centrala studiestödsnämnden tillstyrker uttryckligen förslaget i andra stycket om sekretess i studiestödsärenden.

Några remissinstanser uttalar sig kritiskt mot att sekretess skall gälla endast i ärenden om utlåning. Sålunda framhåller *bostadsstyrelsen* att styrelsens verksamhet i stor utsträckning består i att besluta om bidrag och att betala ut bidrag. Enligt styrelsen finns det stödformer som består av bidrag

redan från början och av lån som inom ibland mycket kort tid, ibland längre tid kan förvandlas till bidrag genom avskrivning, eftergift e. d. Exempel på renodlade bidrag är bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl., räntebidrag, energisparbidrag, bostadsanpassningsbidrag och miljöförbättringsbidrag. Beträffande bidragsverksamheten torde det i vissa fall föreligga ett större behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter än vid utlåningsverksamheten. De uppgifter som behöver lämnas av sökanden för bedömning av ärenden är i stort sett av samma typ. Bidragen kan vidare betydligt mera specifikt än lånen bli föremål för återkrav på grund av felaktiga eller vilseledande uppgifter m. m. Bedömning av frågor om avskrivning, eftergift m. m., kan därvid komma att inrymma mera känsliga faktorer, både i personligt och ekonomiskt avseende, än vad långivningen normalt gör. Sekretesskydd beträffande här ifrågavarande bidrag synes inte kunna uppkomma enligt någon av paragraferna i förslagen till 8–10 kap. i promemorian. Bostadsstyrelsen hemställer att möjligheter öppnas att sekretessbelägga här nämnda uppgifter. Självfallet bör därvid skaderekvisitet i paragrafen gälla. Även *kommunstyrelsen i Malmö* framhåller att sekretess bör gälla också i ärenden om bidrag av allmänna medel. En ledamot av regeringsrätten, *Mueller,* menar att andra stycket bör avse även statliga kreditgarantier t. ex. inom ramen för det statliga litteraturstödet. Vidare torde stycket böra göras tillämpligt på andra stödformer i ärenden om statligt stöd till kulturändamål såsom bidrag till konstnärer, stipendier och annat stöd från Sveriges författarfond, litteraturstöd och tidskriftsstöd.

Bostadsstyrelsen kommenterar förslaget att sekretess inte skall gälla b e s l u t och, såvitt angår annat än studiestöd, a n s ö k a n i ä r e n d e t. Styrelsen instämmer i och för sig häri. Det är dock enligt styrelsen uppenbart att båda begreppen – ansökan och beslut – kan ge anledning till olika tolkningar och därför inte ger någon verklig ledning i konkreta fall. Beroende på hur ansökningsblanketter utformas och hur beslut avfattas och motiveras kan de komma att innehålla uppgifter som inte utan vidare bör vara offentliga. Enligt styrelsens mening bör med ansökan förstås i huvudsak uppgifter för identifiering av ärenden och yrkandet. Beträffande beslut bör därmed på motsvarande sätt avses endast slutet, men inte reciten och motiven.

10 §

JK erinrar om promemorians uttalande att bestämmelserna i denna paragraf kolliderar med reglerna i 9 kap. 8 § trots att 10 kap. 10 § går längre. Inget sägs dock enligt JK, vare sig i lagtexten eller motiven, om vilken paragraf som skall gälla om båda är tillämpliga samtidigt. Det bör noteras att reglerna i 10 kap. 10 § första och andra styckena saknar skaderekvisit, medan sådant finns i 9 kap. 8 §. Vidare är maximitiderna för handlingssekretess olika

utformade i de båda paragraferna. Ev. bör i 9 kap. 8 § införas en regel som utesluter denna paragrafs tillämpning i fall som avses i 10 kap. 10 §.

Postverket tar inledningsvis upp omfattningen av verkets behov av sekretess. Verket pekar på att dess utbud av tjänster på senare år vidgats ytterligare. Bland tjänster som redan tillkommit eller kan komma att införas nämns den sociala servicen i lantbrevbäringen, stugbevakning och avläsning av el- och vattenmätare genom lantbrevbärare, försäljning av medlemskort åt ideella föreningar m. m. I den mån sekretesskydd inte följer av andra föreskrifter i sekretesslagen måste en tillräckligt täckande formulering väljas i denna paragraf.

Frågan om sekretess i första stycket för uppgift om enskilds förbindelse med postgirorörelsen eller bank berörs av *postverket*. Verket hänvisar till specialmotiveringen enligt vilken skälet till att enskilds förhållande till bank nämns är postverkets samarbete med PK-banken. Trots den begränsning som angivits i specialmotiveringen får enligt verket genom stadgandets formulering anses att sekretesskydd tillskapas också för sådana uppgifter som är att hänföra till postverkets samarbete med andra banker.

Frågan om vilka myndigheter som omfattas av samfärdselsekretessen i tredje stycket tas upp av *luftfartsverket*. Verket framhåller att det liksom övriga kommunikationsverk har handlingar som berör samfärdsel. Bland dessa kan nämnas färdplan (särskilda upplysningar för flygtrafikledningsorgan rörande flygplanets färd, dess befälhavare och antalet passagerare) och passagerarlista. Luftfartsverket har även hand om talregistrering vid verkets flygtrafikledningsorgan, dvs. talkommunikationen mellan luftfartygets befälhavare och tjänsteman i markorganisationen eller mellan sådana tjänstemän. Luftfartsverket anser att nyssnämnda material bör vara sekretessbelagt. Beträffande paragrafens tredje stycke uttalas i specialmotiveringen att uttrycket "annan myndighet som handhar allmän samfärdsel" avser i första hand statens järnvägar men även t. ex. myndighet som tillhandahåller färdtjänst för handikappade eller upprätthåller kommunal trafik i övrigt. Luftfartsverket utgår ifrån att även verket räknas in under detta uttryck. Färdplan och passagerarlista faller i så fall utan tvekan in under stadgandet. Verket anser att stadgandet även är tillämpligt på talregistrering, varmed avses såväl tal på rekorderband som ev. utskrift av rekorderbandet. Skulle emellertid tveksamhet föreligga om stadgandets tillämpning på talregistreringen hemställer verket att i klartext uttalas, som skett beträffande televerket i andra stycket, att talregistrering kan vara underkastad sekretess. Vad som gäller beträffande sekretess inom televerket för uppgift, som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande, är även tillämpligt inom luftfartsverket beträffande talregistrering. Härtill kommer behovet av att sekretessbelägga uppgift på rekorderband för att säkerställa haverikommissions utredning eller för att hindra att dess arbete försvåras eller omöjliggörs.

I anknytning till vad *luftfartsverket* uttalat om sekretess enligt tredje stycket för talregistrerade uppgifter framhåller verket beträffande s. k. cockpit voice recorder följande. För moderna luftfartyg av transportkategori är det föreskrivet att det skall finnas ett system för automatisk upptagning av ljud i förarutrymmet s. k. cockpit voice recorder (CVR). Denna bandspelare innehåller en kontinuerlig bandslinga som registrerar allt i ljud i förarutrymmet under de senaste 30 minuterna. Denna bandspelare är i och för sig flygplansägarens privata egendom, men tas om hand av haverikommission i samband med haveriutredningar. Inspelningen kan innehålla värdefulla uppgifter som man annars inte skulle få tillgång till då besättningsmedlemmarna kan ha förolyckats. Under haveriutredningen finns inspelningen hos haverikommissionen eller luftfartsverket och återlämnas till ägaren då den inte längre behövs. Det är väsentligt för utredningen men även med hänsyn till efterlevande m. fl. att kommissionen eller luftfartsverket ej tvingas utlämna bandet under den tid det förvaras hos kommissionen eller verket. Detsamma bör gälla bandutskrift som förvaras hos statlig myndighet, även efter avslutad utredning. *Svenska allmänflygföreningen* framhåller att i den mån berörda meddelanden, som upptagits på cockpit voice recorder eller talregistrerats på annat sätt, även sänts ut över radio kan meddelandet ha uppfångats av ett stort antal andra personer som lyssnat på aktuell radiofrekvens. Det kan därför ifrågasättas om sådana meddelanden rent principiellt kan sekretessbeläggas. Även om så är fallet bör alltid vederbörande pilot som så begär kunna få tillgång till dylika band resp.utskrifter därav. Detta kan ha avgörande betydelse för en enskild pilots möjligheter att tillvarata sina rättsliga angelägenheter. Likaså bör pilotorganisationer efter medgivande av vederbörande pilot kunna få ta del av dylika inspelningar eller utskrifter om detta av organisationen bedöms erforderligt för flygsäkerhetsarbetet eller för att tillvarata en medlems rättsliga angelägenheter. Med dessa påpekanden vill föreningen i övrigt instämma med luftfartsverkets yttrande.

Postverket ställer sig kritiskt till konstruktionen med ett omvänt skaderekvisit i tredje stycket då det gäller uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten. En sådan regel strider mot verkets praxis på detta område. Verket erinrar om att det enligt allmän tjänsteordning för tjänstemännen vid postverket f. n. gäller följande. "Upplysning om en persons stadigvarande adress (även adress vid eftersändning på grund av definitiv avflyttning) får utan särskild prövning lämnas till statlig eller kommunal myndighet eller till enskild person. Upplysning om en persons tillfälliga adress (t. ex. adress vid tillfällig eftersändning) får lämnas till statlig eller kommunal myndighet under förutsättning att framställningen görs i tjänsten, helst skriftligen av någon person i ansvarig ställning hos myndigheten. Till enskild person får uppgift om tillfällig adress lämnas endast under förutsättning att postfunktionären efter särskild prövning av

orsakerna till framställningen anser sig övertygad om att det ligger i kundens intresse att uppgift om hans adress lämnas ut. Till person som därom gör framställning får upplysning lämnas om namn och adress på innehavare av postbox eller postfack.” Om promemorieförslaget genomförs kommer det enligt postverket att bli svårt för postfunktionär att i det enskilda fallet avgöra om ett utlämnande av en adressuppgift ”ej måste antagas” medföra skada och men för den enskilde. Det kommer även att bli svårt att i dessa fall uppnå önskvärd enhetlighet och konsekvens vid tillämpningen av denna regel. Det sekretesskydd som f. n. gäller och den praxis som postverket i överensstämmelse därmed utvecklat innebär enligt verkets mening en rimlig avvägning mellan olika intressen. Verket förordar därför en konstruktion med ett rakt skaderekvisit. Det innebär att uppgift om någons adress är sekretesskyddad endast om röjandet av uppgiften kan antas medföra skada och men för den enskilde.

Postverket erinrar i fråga om fjärde stycket om att den omständigheten att bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § skall äga tillämpning på 10 kap. 10 § första stycket torde utgöra hinder för verket att lämna ut uppgift, som angår särskild postförsändelse eller enskilds förbindelse med postgirorörelsen, till polisen i dess spaningsverksamhet eller till annan myndighet i dess kontrollerande verksamhet.

För att samma sekretesskydd skall uppnås som gäller enligt banklagen bör enligt *postverket* sekretesstiden inte begränsas för uppgift om enskilds förbindelse med bank.

Televerket efterlyser ytterligare sekretess. I verkets yttrande över TK:s betänkande anförde verket att behov förelåg av tystnadspliktsregler gällande för personal ur totalförsvaret, som för utbildning och vid övningar samt för utförande av signalkontroll, på olika sätt utnyttjar televerkets anläggningar och nät. Sådan personal kan under sin tjänstgöring komma att höra eller läsa telemeddelanden som allmänheten utväxlar. I föreliggande förslag har televerket inte kunnat finna någon föreskrift som skyddar innehållet i allmänhetens meddelanden från att yppas av nämnda personal. Hittills har tystnadsplikten i detta hänseende reglerats i administrativa föreskrifter. Verket ser det närmast som ett villkor för att även i fortsättningen kunna upplåta sina anläggningar för här angiven verksamhet, att sekretessregler införs motsvarande dem som gäller inom televerket. Det föreslås därför att paragrafen utökas med ytterligare ett stycke med följande lydelse. ”Andra och tredje stycket äger motsvarande tillämpning inom myndighet, då denna till följd av sin verksamhet inom totalförsvaret upprätthåller särskild sambandstjänst och därvid utnyttjar utrustning på telestation eller använder annan anordning som möjliggör avlyssning eller avläsning av meddelande som utomstående utväxlar på allmänt telenät.”

11 §

Sveriges advokatsamfund menar att omfattningen av den föreslagna sekretessen knappast innebär någon skillnad jämfört med sekretessen för privatpraktiserande advokater enligt 8 kap. 4 § RB. Samfundet, som skall utöva tillsyn också över de advokater som är anställda på allmän advokatbyrå, anser sig böra utgå från att samfundet har möjlighet att hos JK, som är ensam åklagare i tryckfrihetsmål, initiera fråga om väckande av åtal mot offentligt anställd advokat som misstänks ha begått sekretessbrott i nu berört hänseende. En parallellitet i tillsynen beträffande de båda advokatkategorierna är nödvändig.

Två remissinstanser tar upp innebörden av uttrycket e n s k i l d s angelägenhet. *JK* framhåller att en fråga som inte alls behandlas i motiven är vad som skall gälla om klienten inte är "enskild" utan en myndighet. Antingen har promemorieförfattaren förbisett denna möjlighet eller också är det meningen att någon sekretess inte skall gälla i detta fall. Enligt JK:s erfarenhet är det ganska vanligt att myndigheter anlitar advokater i olika rättsliga angelägenheter. I regel är det privatpraktiserande advokater som anlitas men det kan inte uteslutas att även advokater på allmän advokatbyrå kommer i fråga. JK har i ett fall begagnat sig av möjligheten att överlämna åt en advokat på allmän advokatbyrå att föra statens talan i en rättegång. *Sveriges advokatsamfund* utgår från att med enskilds angelägenhet avses inte endast förhållanden som hänför sig till fysisk person utan även sådana som angår juridisk person.

Sveriges advokatsamfund konstaterar med tillfredsställelse att man i promemorieförslaget frångått den av OSK föreslagna t i d s b e g r ä n s n i n g e n a v s e k r e t e s s hos allmän advokatbyrå.

12 §

Paragrafen har inte föranlett något yttrande från remissinstanserna.

13 §

Paragrafen kommenteras endast av *socialstyrelsen*. Styrelsen tolkar bestämmelsen sålunda att den i sak inte medför några förändringar i sekretesshänseende vad gäller nämndens för internationella adoptionsfrågor verksamhet annat än att ett skaderekvisit tagits upp i paragrafen och sekretesstidens maximilängd sänkts från 70 till 50 år. Socialstyrelsen har inget att erinra häremot. Styrelsen ställer sig emellertid tveksam till om bestämmelsen i dess nuvarande lydelse även omfattar uppgifter om kontaktpersoner såväl inom som utom landet. Styrelsen anser dock att så bör vara fallet, då enbart ett utlämnande av vederbörandes namn och adress kan såväl äventyra nämndens verksamhet som medföra men för kontaktpersonen. Denne

riskerar vid sådant förhållande att "trakasseras" på olika sätt av enskilda för att han skall hjälpa dem och avsaknaden av sekretesskydd kan medföra att ingen längre ställer upp som kontaktperson och biträder nämnden. Vidare finns hos socialstyrelsen en motsvarande verksamhet som gäller godkännande av utländska adoptionsbeslut. Handlingarna i dessa ärenden innehåller många gånger uppgifter rörande enskilds personliga förhållanden utan att de åtnjuter något sekretesskydd. Styrelsen anser att så bör vara fallet och att även denna verksamhet bör regleras i 13 §.

14 §

JK menar att sekretessbehovet hos JK i dennes tillsyn över advokatväsendet är tillgodosett.

Sveriges advokatsamfund anser i enlighet med vad samfundet yttrade över OSK:s betänkande att bärande skäl finns att utsträcka sekretessen till att omfatta uppgifter om advokats personliga förhållanden. Advokat är i förhållande till advokatsamfundet skyldig att fullständigt och sanningsenligt besvara framställda frågor och lämna begärda uppgifter. Han kan inför samfundet nödgas lämna uppgifter vilka skulle lända till stort men för honom att få allmänt kända. Advokaten kan dock förlita sig på att enligt bestämmelser i samfundets stadgar innehållet i bl. a. samfundets disciplinärenden och ärenden angående ansökan om inträde omfattas av sekretess. Vetskapen om att för advokaten negativa uppgifter om dennes personliga förhållanden kan bli offentliga hos JK eller hos högsta domstolen kan ha en menlig inverkan på advokatens beredvillighet att sanningsenligt redovisa förhållanden inför samfundet. Av lätt insedda skäl har detta en stor betydelse för samfundets möjlighet att utöva en effektiv tillsyn.

I fråga om tolkningen av skaderekvisitet framhåller *Sveriges advokatsamfund* att det regelmässigt bör anses lända till men för den som anmält en advokat att uppgifter som rör anmälaren utlämnas till offentligheten. Det är därtill att lägga märke till att en klient som lämnar uppgifter till advokat under dennes tystnadsplikt inte skall behöva räkna med att uppgifterna kan bli tillgängliga för allmänheten i ett disciplinärende, vilket granskas av JK eller är föremål för högsta domstolens prövning. Det förtjänar framhållas att enligt 12 kap. 7 § i förslaget "fortplantas" den sekretess som gäller i ärende vid allmän advokatbyrå till JO, när uppgift lämnas till denne i ett tillsynsärende. En klient som lämnar uppgift i förtroende till en advokat vid allmän advokatbyrå behöver således inte riskera att sekretessen bryts genom JO:s tillsyn över offentliga funktionärer. Det vore önskvärt att en parallellitet åstadkoms vid JK:s tillsyn över samfundets disciplinära verksamhet. En tänkbar lösning vore – för att ange att sekretessintresset är betydande – att utforma skaderekvisitet i 10 kap. 14 § så att det anger sekretess som det

normala förhållandet och att sekretess viker endast om man kan räkna med att röjandet av en uppgift inte är förbunden med risk för skada.

Hovrätten för Västra Sverige frågar sig, varför beslut är undantagna från sekretess i det fall som regleras i andra stycket men inte i första stycket. Rimligen finns det enligt hovrätten inte heller i första styckets fall någon anledning att i beslut beröra förhållanden som måste skyddas. Beslut skulle alltså kunna vara undantagna från sekretessen även där.

Sveriges advokatsamfund konstaterar med tillfredsställelse att man i promemorian utvidgat den av OSK föreslagna sekretesstiden till 50 år.

15 §

Bostadsdomstolen och stadsjuristen i Stockholms kommun erinrar om sekretessens begränsning till ärenden av vissa slag. *Bostadsdomstolen* säger att termen ärende i paragrafen har samma innebörd som i förvaltningslagen (promemorian s. 120 och prop. 1975/76:160 s. 97). Bestämmelsen får enligt bostadsdomstolen anses innebära att sekretess gäller inte bara för uppgift i det aktuella ärendet hos bostadsdomstolen och hyresnämnd utan också hos kommun som fått del av viss uppgift i samband med remiss, dvs. i det särskilda ärendet hos kommunen (jfr motiven till förslaget s. 124–125). Däremot följer sekretessen inte en uppgift utanför dessa ärenden t. ex. i ärende enligt förköpslagen hos kommun. Sistnämnda förhållande kan innebära vissa komplikationer för kommun till vilken hyresnämnd remitterar handlingar i förvärvsärende dels för yttrande enligt bestämmelserna i 16 b § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder, dels för prövning av förköpsfrågan enligt föreskrifterna i 6 och 7 §§ förköpskungörelsen. Förslaget torde emellertid inte medföra några praktiska olägenheter, om de två ärendena hålls åtskilda hos kommunen. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* påpekar att hyresnämnd i ärenden om förvärvstillstånd regelmässigt inhämtar yttrande av kommunen jämlikt 16 b § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder. Den nuvarande bestämmelsen i 26 a § SekrL är så utformad, att handlingssekretessen gäller såväl hos kommunen i ärende om yttrande över ansökan om förvärvstillstånd som hos fastighetsnämnd vid själva prövningen av ansökan. Enligt promemorieförslagets lydelse synes sekretessen dock inte gälla hos kommunen, eftersom ärendet hos kommunen inte är ett ärende enligt tillståndslagstiftningen. Om det anses att sekretess även skall gälla i ärendet hos kommunen, bör den nuvarande konstruktionen i 26 a § SekrL bibehållas, så att sekretessen knyts till uppgiften i stället för till "ärendet".

Bostadsdomstolen kritiserar förslaget att sekretess inte skall gälla beslut i ärendet. Denna specialregel får för bostadsdomstolens del till följd att sekretessreglerna för beslut i 12 kap. 4 § förslaget till sekretesslag inte blir

tillämpliga beträffande förvärvs- och bostadsförvaltningsärenden. Enligt bostadsdomstolen saknas anledning att uppställa en sådan särskild regel om sekretess såvitt gäller domstolen. Bestämmelserna i 12 kap. 4 § passar väl också för beslut i ärenden av dessa slag. Däremot behövs i och för sig en särskild bestämmelse om sekretess för beslut av hyresnämnd, eftersom enligt promemorieförslaget 12 kap. 4 § inte gäller förfarandet hos nämnden.

Bostadsdomstolen framhåller också att lagtextens utformning blivit mindre lyckad. Bestämmelserna anges avse ärenden enligt lagstiftningen om tillstånd till förvärv eller förköp av hyresfastighet. Några ärenden om förköp av hyresfastighet skall emellertid inte omfattas av reglerna. Däremot skall ärenden om förköpsrätt vid vissa aktieöverlåtelser falla under paragrafen. Beträffande uttrycket "om särskild förvaltning av sådan fastighet", där "sådan fastighet" syftar på "hyresfastighet", kan anmärkas att den lagstiftning som avses med hänvisning inte är begränsad till hyresfastigheter. Mot denna bakgrund föreslår bostadsdomstolen att lagtexten formuleras om. I och för sig skulle nuvarande bestämning av sekretessens omfattning i 26 a § SekrL kunna användas, men för det fall att en uttrycklig precisering till vissa lagar inte anses önskvärd (promemorian s. 121) föreslår bostadsdomstolen följande formulering. Sekretess gäller i ärende enligt lagstiftningen om förvärv av hyresfastighet eller om särskild förvaltning av fastighet, etc. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* menar också att uttrycket "förköp av hyresfastighet" är missvisande.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet riktar uppmärksamheten på att det i ärenden om förvärv av jordbruksfastighet också torde förekomma åtskilliga uppgifter om enskilds förhållanden.

16 §

Svea hovrätt kritiserar förslaget i paragrafen om absolut sekretess. Hovrätten erinrar om att förslaget på denna punkt överensstämmer med gällande rätt. Överförmyndare fullgör en offentligrättslig funktion till vilken är knuten ett inte obetydligt inslag av myndighetsutövning. Härigenom föreligger enligt hovrättens mening ett intresse av insyn i verksamheten. På grund härav och med tanke på att många av de uppgifter som finns hos överförmyndare inte har sådant skyddsintresse att ett fullständigt frångående av offentlighetsprincipen är motiverat föreslår hovrätten att det som förutsättning för sekretess bör uppställas ett skaderekvisit. Åtminstone i ärenden som avser myndighetsutövning bör ett rakt skaderekvisit gälla.

17 §

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till paragrafen. Länsstyrelsen påpekar sålunda att enligt uttalande av regeringsrätten i ett beslut år 1973

omfattas inte handlingar hos länsrätt i mål om överflyttning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken av sekretessbestämmelserna i nuvarande 14 § SekrL. Endast läkarintyg i sådana mål kan sekretessbeläggas enligt 14 § SekrL på grund av lagrummets bestämmelser om sekretesskydd för läkares yttrande i mål hos domstol. Hålls muntlig förhandling i målet har länsrätten enligt 16 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att förordna om handläggning inom stängda dörrar och därefter sekretessbelägga handlingarna enligt 36 § SekrL. Den skillnad som sålunda f. n. gäller i fråga om möjlighet till sekretesskydd, beroende på om muntlig förhandling hålls eller ej, kan enligt länsstyrelsens mening inte anses tillfredsställande. Genom promemorieförslagets bestämmelse undanröjs denna skillnad, vilket måste anses värdefullt med hänsyn till att mål, varom här är fråga, många gånger innehåller uppgifter om enskilds förhållanden, som är värda sekretesskydd, oavsett handläggningsformen vid länsrätten.

Tre remissinstanser kritiserar förslaget att s e k r e t e s s skall gälla e n d a s t o m p a r t b e g ä r d e t.

Kammarrätten i Sundsvall menar att starka skäl talar mot att på det föreslagna sättet göra frågan om sekretess beroende på yrkande från part. Till en början kan framhållas att den föreslagna ordningen framstår som omotiverad vid en jämförelse med föreskrifterna i 8 kap. 4 § tredje stycket. I dessa föreskrifter, som avser sekretess vid förvaltningsdomstol i mål om omhändertagande för vård, har parts yrkande inte uppställts som förutsättning för sekretess. Skyddsintresset torde inte kunna sägas vara större när det gäller uppgifter i mål om omhändertagande för vård än när det gäller mål och ärenden av det slag som avses i förevarande paragraf, t. ex. mål enligt 21 kap. föräldrabalken. Vidare bör påpekas att mål och ärenden av det i förevarande paragraf avsedda slaget ofta handläggs utan inställelse vid muntlig förhandling. Det torde kunna hävdas att part endast i undantagsfall kommer att beakta att sekretess förutsätter yrkande från hans sida, om påpekande därom inte kan göras vid muntlig förhandling. Det förtjänar också framhållas att sekretessen i de föreslagna bestämmelserna avses kunna omfatta uppgifter om annan enskild person än sådan som intar partsställning. Det framstår som mindre tillfredsställande om frågan om sekretess då blir avhängig av om part begär sekretess eller inte. Härtill kommer slutligen att frågan när parts begäran om sekretess skall framställas för att kunna vinna beaktande kan vålla osäkerhet i tillämpningen av bestämmelserna. Kammarrätten förordar således, att kravet på yrkande av part som förutsättning för sekretess får utgå.

Länsstyrelsen i Östergötlands län menar att sekretessen kommer att bli ganska illusorisk, eftersom förslaget såsom en första förutsättning för sekretess uppställer krav på framställning därom från parts sida. Detta torde i sin tur innebära att – sett mot bakgrund av de föreslagna reglerna i 5 kap. 1 § RB – förhandling inom stängda dörrar endast kan omfatta sådant, som tillkommit efter det begäran om sekretessbeläggning framställts. En sådan ordning

innebär tillämpningssvårigheter och får även av andra skäl anses otillfredsställande. I *Domareförbundets PM* framförs följande synpunkter. I 8 kap. 4 § tredje stycket anges bl. a. att sekretess gäller vid förvaltningsdomstol i mål om omhändertagande för vård, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående. De mål som avses är främst omhändertagande av barn för samhällsvård enligt barnavårdslagen och omhändertagande enligt nykterhetsvårdslagen. 10 kap. 17 § innehåller motsvarande bestämmelser om sekretess vid allmän domstol och förvaltningsdomstol i äktenskapsmål samt i mål och ärenden enligt föräldrabalken, dock endast under förutsättning att part begär sekretess. Det kan ifrågasättas om det är riktigt att förutsättningar för sekretess på detta sätt är olika i de två bestämmelserna. Olikheten är särskilt markant i vårdnadsmål som handläggs först vid allmän domstol och sedan – vad gäller verkställigheten – vid förvaltningsdomstol. Om muntlig förhandling förekommer i ett mål, är det förhållandevis lätt att aktualisera frågan om sekretess. Många av dessa frågor handläggs emellertid utan att parterna inställer sig till muntlig förhandling. Ett helt skriftligt förfarande är inte ovanligt vid förvaltningsdomstol. Det är i dessa fall föga troligt att en part utan påpekande från domstolens sida skall komma på tanken att han måste framställa ett yrkande om sekretess. Kravet på yrkande om sekretess bör därför utgå. Det bör i stället bli beroende på domstolens eget omdöme, om en uppgift är av så grannlaga natur att den bör vara underkastad sekretess även i domstolsförfarandet.

18 och 19 §§

Hovrätten för Västra Sverige anser att paragraferna, främst 19 §, innefattar värdefulla preciseringar i jämförelse med gällande föreskrifter. Hovrätten tillstyrker att paragraferna får det föreslagna innehållet.

Arbetarskyddsstyrelsen framhåller beträffande 10 kap. 19 § att det ofta förekommer att styrelsen på begäran avger yttranden till polis- och åklagarmyndigheter i anledning av inledd förundersökning e. d. Därvid synes ingen sekretess gälla för enskilds personliga förhållanden. Bestämmelsen i 10 kap. 19 § gäller nämligen inte för styrelsen och 8 kap. 8 § torde heller inte vara tillämplig eftersom det knappast kan vara fråga om ett ärende om arbetarskydd. Förhållandet synes behöva övervägas.

Kriminalvårdsstyrelsen tar upp sekretesskyddet för häktade. Styrelsen erinrar om att det i specialmotiveringen till 8 kap. 20 § sägs att den som är häktad skyddas av bestämmelsen i 10 kap. 19 §. Styrelsen förutsätter därför att därmed avses även behandling av häktad enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Skaderekvisitet enligt första stycket nämnda paragraf borde dock enligt styrelsens mening ändras så att starkare skydd bereds för den häktade, som ju inte av domstol befunnits skyldig till brott.

Några remissinstanser kommenterar sekretesskyddet för anmälan i 10 kap. 19 § första stycket 2. *RÅ* finner det särskilt värdefullt med en sekretessbestämmelse härom med hänsyn till den ovisshet som rått på detta område. *Rikspolisstyrelsen* anser det viktigt att namnuppgift på person som meddelat polisen en händelse eller ett brott, kan hemlighållas där sekretess inte kan grunda sig på polisens brottsutredande verksamhet, om risk bedöms föreligga att anmälaren annars trakasseras eller anmälan i övrigt medför obehagliga följder. I förslaget till sekretesslag har denna synpunkt i viss utsträckning beaktats genom utformningen av denna paragraf. I motiveringen framhålls att bestämmelserna i 10 § SekrL torde vara tillämplig också när utlämnandet av uppgift om vem som har anmält brott skulle kunna vara menligt för denne eller annan enskild person. Samma innebörd av sekretessen har nu kommit till uttryck i 19 §. Sekretessen kan emellertid endast i begränsad omfattning göras gällande gentemot den anmälde enligt vad som framgår närmare av 2 kap. 12 § i lagförslaget. Detta innebär att man vid tillämpningen av dessa regler ofta hamnar i en mycket svår avvägningssituation, där å ena sidan den anmälde har ett mer eller mindre berättigat intresse att få veta vem som gjort anmälan, men där å andra sidan anmälaren ofta har ett välgrundat intresse att undgå ev. trakasserier och annat obehag med anledning av sin anmälan. Det ligger självfallet ett starkt samhälleligt intresse i att benägenheten att anmäla brott eller andra omständigheter, som kräver samhällsingripanden, inte onödigtvis hämmas. Som exempel kan nämnas anmälan om misstänkt fall av barnmisshandel hos närboende. Den i 2 kap. 12 § föreslagna lydelsen (synnerlig vikt) innebär emellertid att den anmäldes intresse av att känna anmälarens identitet normalt ges företräde framför anmälarens behov av anonymitet. *Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt*, som erinrar om sitt yttrande över OSK:s betänkande, anför samma synpunkter som rikspolisstyrelsen.

Regeln i 10 kap. 19 § tredje stycket att sekretessen inte hävs om uppgiften, då denna tillförs målet, uppenbarligen saknar betydelse i målet kritiseras av *JK*. JK framhåller att meningen med bestämmelsen – som inte kommenterats i motiven – torde vara att en uppgift som visserligen kommit att ingå i förundersökningen men som inte har något intresse i målet bör behålla sin sekretess. Även om tanken är god vill JK ifrågasätta det meningsfulla i bestämmelsen. Innan huvudförhandling hållits måste det regelmässigt vara mycket svårt att avgöra vad som saknar betydelse i målet. Många domare tar inte alls – vill inte ta – del av förundersökningen på detta stadium men även om de gör det är det svårt att avgöra vad som kan bli relevant i målet. Efter huvudförhandlingen kan det ibland enkelt konstateras att uppgiften varit av betydelse men i regel torde något svar inte kunna erhållas. Man kan f. ö. fråga sig vad som menas med att en uppgift är av betydelse. Enligt många domares mening borde förundersökningsprotokollet inte tillhandahållas domstolen. Betyder detta att protokollet helt saknar

betydelse, dvs. att det kan hållas hemligt? Enligt JK:s mening bör den ifrågavarande bestämmelsen helt utgå.

Undantagen från sekretess i 10 kap. 19 § andra stycket 1 kommenteras av ett par remissinstanser. *RÅ* förklarar att han visserligen är medveten om att det föreligger ett starkt intresse från allmänhetens sida att ha insyn i den kvalificerade myndighetsutövning som utövas från åklagarnas sida men anser sig av hänsyn till den enskildes behov av sekretess böra ställa sig avvisande till tanken att beslut att underlåta åtal och beslut att nedlägga förundersökning generellt blir offentliga. Som skäl härför åberopas att åtalsfrågorna för den enskilde ofta är av ömtålig karaktär. Åklagaren är vid sin bevisvärdering till skillnad från domstolen hänvisad att träffa sitt avgörande på ett skriftligt material. Det är därför inte lämpligt att i avskrivningsbeslut så som många gånger sker i domar väga olika under förundersökningen hörda personers utsagor mot varandra. Sådana värderingar kan lätt framstå som kränkande. Det har även visat sig att avskrivningsbeslut, särskilt då de erhållit en utförlig motivering, använts i trakasserande syfte. På grund av angivna förhållanden har RÅ i ett cirkulär (C 62) rekommenderat att åtalsbesluten i allmänhet ges en kortfattad motivering. RÅ är dock förstående för att åklagarnas avskrivningsbeslut i större utsträckning än nu blir offentliga. En stor del av åklagarnas beslut rör relativt bagatellartade brott, där skaderekvisitet får anses ringa. *JK* pekar på förhållandet mellan 10 kap. 19 § och 6 kap. 1 § såvitt avser sekretessen för åklagares beslut av det slag som anges i 10 kap. 19 § andra stycket 1. Den sekretess som 10 kap. handlar om gäller till förmån för enskild. Från denna sekretess har gjorts det undantag som anges i 10 kap. 19 § andra stycket 1. Sekretessen i 6 kap. har som ändamål intresset att förebygga eller beivra brott. I 6 kap. 1 § finns inget undantag från sekretessen motsvarande det i 10 kap. 19 § andra stycket 1. Mot den nu angivna bakgrunden uppkommer frågan huruvida åklagarens beslut i åtalsfrågan skall vara offentligt även om detta motverkar intresset att förebygga eller beivra brott. Motsvarande synes f. ö. gälla även om beslutet skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser (3 kap. 1 §) eller vålla fara för rikets säkerhet (3 kap. 2 §). Situationen är i stort sett densamma som i fråga om JK:s beslut (12 kap. 7 §). När det gäller åklagares beslut i fråga som avses i 10 kap. 19 § andra stycket 1 torde det emellertid vara lättare att begränsa beslutets innehåll så att det ej kommer att strida mot t. ex. 3 kap. 1 §.

Datainspektionen framhåller att den omständigheten att 10 kap. 19 § är subsidiär till andra bestämmelser som skyddar samma sekretessintresse, medför att polis och åklagare tvingas att arbeta med beaktande av ett stort antal olika regler i den nya sekretesslagen. Med hänsyn till att praktiskt taget vilken handling som helst kan tänkas bli aktuell under förundersökningen i ett brottmål är de sakliga skälen för denna reglering så starka, att man torde få acceptera det ökade arbete som detta innebär.

I fråga om sekretesstiden i 10 kap. 19 § framhåller *RÅ* att det framstår

som lämpligt att den enskilde har ett sekretesskydd till en tid av 50 år.

JK tar upp förhållandet mellan 18 och 19 §§. JK påpekar sålunda att förhållandet mellan 18 § andra stycket och 19 § synes dunkelt. Visserligen gäller sekretess enligt 19 § enligt dess sista stycke inte i den mån annan bestämmelse om sekretess till skydd för samma intresse är tillämplig. Exempel på annan sådan bestämmelse är enligt motiven 18 §. Vad som sägs i 18 § andra stycket synes emellertid innefattas i bestämmelsen i 19 § första stycket 1 och framstår därför som onödigt i förhållande till sistnämnda stycke. Samtidigt kommer genom hänvisning i 18 § andra stycket till första stycket i samma paragraf sekretess (vid förundersökning i brottmål) ej att gälla uppgift om den mot vilken talan föres (den misstänkte), medan motsvarande undantag ej görs i 19 § första stycket. Det är svårt att förstå varför skillnad i detta hänseende skall föreligga mellan å ena sidan de brott som anges i 18 § första stycket och å andra sidan andra brott. Med anknytning härtill vill JK påtala en av de brister som förslaget lider av, nämligen att bestämmelser i samma ämne och berörande samma myndigheter ofta finns på flera olika ställen. Frågan om sekretess för uppgifter vid förundersökning i brottmål utgör ett exempel. Ärendet behandlas sålunda i ett flertal olika kapitel och paragrafer (1 kap. 5 § första stycket 2, 6 kap. 1 §, 8 kap. 21 §, 9 kap. 15 § andra stycket samt 10 kap. 18 och 19 §§). Vidare skall beträffande uppgifter vid förundersökning i brottmål dessutom beaktas sekretessregeln i 3 kap. 1 § och uppenbarligen också 2 §.

Två remissinstanser gör formella påpekanden. *Rikspolisstyrelsen* framhåller sålunda beträffande 10 kap. 19 §, liksom under 6 kap. 1 §, att paragrafen fått en exemplifierande avfattning för att sedan utmynna i polisens allmänna brottsförebyggande och -beivrande verksamhet. Detta kan medföra att exemplifieringen blir alltför vägledande för tolkningen av vilka polisiära verksamhetsformer, som avses i denna paragraf. Det är uppenbart att sekretessen, särskilt tystnadsplikten, principiellt sett skall omfatta alla polisens funktioner beträffande brott och brottslingar. För att förebygga ev. felaktiga och begränsade tolkningar bör därför exemplifieringen borttas. *Televerket* påpekar i formellt hänseende att ordet "utsaga" i 10 kap. 19 § första stycket 1 synes svårförståeligt i en lagtext, som får en så vidsträckt användning som denna. Måhända kan ord av typen "uppgift", "påstående" eller "uttalande" ersätta nämnda ord i lagtexten.

Övriga frågor

Bostadsdomstolen vill fästa uppmärksamheten på att arrendenämnd och hyresnämnd enligt 8 kap. 30 § resp. 12 kap. 69 § jordabalken kan vara skiljenämnd i arrendetvist och hyrestvist. I sådant fall gäller samma regler om handlingssekretess och tystnadsplikt som när nämnd

utövar annan rättskipande verksamhet. Det kan ifrågasättas om det inte finns skäl att göra särskilda inskränkningar i offentligheten när nämnd handlägger ärende som skiljenämnd.

Kronofogdesekretess

Flera remissinstanser efterlyser sekretess för uppgifter om enskilds förhållanden hos kronofogdemyndighet.

Utförligast uppehåller sig *riksskatteverket* vid frågan. Allmänt uttalar riksskatteverket att det hyser särskild oro i fråga om förslagets effekter såvitt gäller kronofogdemyndigheternas verksamhet. I förslaget har man enligt riksskatteverkets mening inte ägnat dessa myndigheter tillräcklig uppmärksamhet. Man har inte föreslagit någon regel om sekretess beträffande de iakttagelser personalen kan göra i samband med utmätningsförrättningar utanför myndighetens lokaler. Att man går ifrån principen om handlingssekretess och i princip förbjuder fortplantning av sekretess kan förväntas få negativa verkningar för kronofogdemyndigheterna. Riksskatteverket anser att en särskild regel om sekretess hos kronofogdemyndighet blir nödvändig om förslaget upphöjs till lag.

I det fortsatta yttrandet anför riksskatteverket att det beträffande den exekutiva verksamheten kan uppställas två frågor, dels frågan om kronofogdemyndighets tillgång till sekretesskyddad information hos andra myndigheter och dels frågan om sekretess hos kronofogdemyndighet. Såvitt gäller den förstnämnda frågan vill riksskatteverket hänvisa till vad verket i tidigare remissvar över betänkandet Förenklad delgivning samt över OSK:s och TK:s betänkanden framhållit om kronofogdemyndigheternas svårigheter att redan i dag erhålla t.o.m.offentliga uppgifter om gäldenärer från andra myndigheter. Riksskatteverket vill exemplifiera de svårigheter som kan föreligga genom att peka på ett fall som har prövats av JK, omnämnt i bilaga till verkets yttrande över LAH. Med anknytning till de berörda svårigheterna föreslår riksskatteverket att i lag eller förordning anges de närmare villkor under vilka kronofogdemyndighet kan få ta del av uppgifter hos andra myndigheter. Skälen härför utvecklas på följande sätt:

Det är viktigt att dessa svårigheter inte ökas utan i stället undanröjs. Förslaget i promemorian medför emellertid härvid allvarliga komplikationer i flera avseenden. Förslaget medger inte någon handlingssekretess som kan fortplantas från t. ex. skattemyndighet till kronofogdemyndighet. Idag är detta möjligt och utnyttjas också i betydande utsträckning. I promemorian föreslås vidare inte någon sekretessregel för kronofogdemyndigheternas verksamhet. Därmed skulle den idag gällande tystnadsplikten för kronofogdepersonal försvinna. Tystnadsplikten är av betydelse i det här aktuella sammanhanget också därför att den ger den myndighet som har att överväga om en uppgift bör lämnas muntligen till kronofogdemyndighet trygghet om

att uppgiften inte yppas vidare. Slutligen medför uttalandena i promemorian om skaderekvisitets innebörd i bl. a. kronofogdemyndigheternas verksamhet (s. 135) att man riskerar att skaderekvisitet i den praktiska tillämpningen – om inte saken läggs till rätta med förtydliganden i lagmotiven – kommer att försvåra och i viss mån omöjliggöra för kronofogdemyndigheterna att utföra sitt samhällsarbete eftersom myndigheter, som idag lämnar upplysningar om gäldenärer till kronofogdemyndighet, i fortsättningen kan komma att anse sig förhindrade att göra detta. Resultatet skulle bli att effektiviteten i indrivningsarbetet i både allmänna och enskilda mål drabbades. Rena tillfälligheter – såsom missuppfattningar hos personalen vid den myndighet till vilken en förfrågan riktats – skulle kunna avgöra om ett indrivningsuppdrag kan verkställas med framgång eller inte. Gäldenärer som söker undandra sin egendom från exekution skulle gynnas av en sådan försvagning av effektiviteten i förhållande till de gäldenärer som visar betalningsvilja. – Den statliga verksamheten överhuvud bygger på skatteinkomsterna. Kronofogdemyndigheternas indrivningsverksamhet utgör en förutsättning för att beskattningen skall ge ett tillfredsställande resultat. En väl fungerande indrivningsverksamhet förutsätter goda möjligheter att företa tillgångsundersökningar beträffande gäldenärerna för att kunna garantera att betalningsmoralen i fråga om skatter och allmänna avgifter håller sig på en acceptabel nivå. Ser man vidare på indrivningen av böter framstår det som egendomligt att polismyndighet under förundersökning för brott som är belagt med bötesstraff skulle få tillgång till sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter, medan den myndighet som skall verkställa bötesstraffet skulle sakna tillgång till samma uppgifter. Verkställigheten av enskilda mål bör ses som en direkt fortsättning på domstolarnas dömande verksamhet och utgör därmed en förutsättning för att domstolarnas avgörande överhuvud skall få någon betydelse i praktiken. Även härför är effektiviteten i indrivningsarbetet viktigt. Under flera år har riksskatteverket arbetat för att utveckla en mer nyanserad bild av kronofogdemyndigheternas verksamhet, i synnerhet bland företrädare för social- och kriminalvården. Vissa framgångar har härvid också nåtts. I sammanhanget vill riksskatteverket framhålla de synpunkter som uttalats i brottsförebyggande rådets rapport (BRÅ rapport 1977:4) Straffades skulder, s. 28?, om samarbetet mellan kriminalvårdsorganen och kronofogdemyndigheterna. Enligt riksskatteverkets uppfattning kan liknande synpunkter anläggas även beträffande ärenden där fråga är om andra gäldenärer än straffade. – Om man inte är beredd att godta en försämring i den exekutiva verksamheten måste en författningsreglering även av tillfälliga eller enstaka fall av uppgiftslämnande ske för att tillgodose kronofogdemyndigheternas behov av uppgifter från andra myndigheter. Systemet med att låta olika myndigheter avgöra intresseavvägningen mellan risken för ingrepp mot den enskilde gäldenären och intresset av exekution för det allmänna och ev. enskild borgenär, jfr 2 kap. 7 § i lagförslaget, framstår inte som lämpligt. Denna intresseavvägning, som innefattar den större frågan om målsättningen och ambitionsnivåerna för exekutionsväsendet, måste avgöras av statsmakterna genom lagstiftning. Riksskatteverket vill därför – i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 § – föreslå att i lag eller förordning anges de närmare villkor under vilka kronofogdemyndighet även i enstaka fall kan få ta del av uppgifter hos andra myndigheter.

Enligt riksskatteverket finns det vidare starka skäl som talar för att man för kronofogdemyndigheterna – liksom enligt förslaget är fallet i fråga om bl. a.

förundersökning – bör ha en regel om fortplantning av sekretess från annan myndighet till kronofogdemyndighet. Riksskatteverket är medvetet om att man här kan behöva göra ett undantag för vissa fall av förtroendesekretess. Som motiv för en fortplantningsregel framhåller riksskatteverket bl. a. förslaget till utsökningsbalk. Detta kommer att medföra en annan inriktning av kronofogdemyndigheternas s. k. undersökningsplikt genom att myndigheten i väsentligt större omfattning än f. n.kommer att undersöka gäldenärens ekonomiska förhållanden genom olika offentliga register. Antalet kontorsutmätningar avses öka och antalet fältutmätningar minska. Med hänsyn härtill, till det föreslagna förhörsinstitutet och till framför allt upplysningsplikten för tredje man – där t. o. m. så ingripande tvångsåtgärder övervägs som polishämtning till förhör samt i sista hand häktning – måste det föreslagna skaderekvisitet vanligen komma att tillämpas så att kronofogdemyndigheterna får ut de önskade uppgifterna när det är myndighet som innehar upplysningarna.

Riksskatteverket anför vidare i sekretessfrågan följande:

För att kunna skydda de uppgifter som kronofogdemyndighet alltså bör kunna inhämta med stöd av särskild lagstiftning eller 2 kap. 7 § i förslaget fordras tveklöst en sekretessregel avsedd för skyddsvärda delar av kronofogdemyndigheternas verksamhet. Riksskatteverket är angeläget att framhålla att större delen av de uppgifter som finns hos kronofogdemyndighet är tillgängliga för allmänheten enligt offentlighetsprincipen. Sekretessregeln blir ett undantag för en mindre del av uppgifterna. I frågan om behovet av en sekretessregel – som kommit i ett annat läge nu än då OSK:s förslag framlades och remissbehandlades – vill riksskatteverket vidare hänvisa till vad lagberedningen anfört i förslaget till ny utsökningsbalk (SOU 1973:22 s. 540 f och SOU 1974:55 s. 125 f). Enligt riksskatteverkets mening är det uppenbart att det nya förhörsinstitut som föreslås i betänkandet, förhör med gäldenär samt upplysningsplikt för tredje man om mellanhavande med gäldenären, kan ge upphov till allvarliga intressekonflikter om uppgiftslämnandet – som kan straffsanktioneras – inte kan skyddas från offentlighet. Det är vidare angeläget att sekretesskyddet beträffande uppgifter som kronofogdemyndighet erhåller för bötesindrivningen får en lösning i här förevarande lagstiftningsärende (se OSK:s förslag, SOU 1975:22 s. 131 m).

Riksskatteverket noterar vidare att någon motsvarighet till tystnadspliktsregeln i 33 § kronofogdeinstruktionen (1965:687) inte finns i förslaget. Enligt riksskatteverkets uppfattning är det – med hänsyn till det anförda – nödvändigt att den exekutiva verksamheten, som i än högre grad än många andra verksamheter som föreslås sekretesskyddad kan blottlägga enskildas förhållanden, t. ex. i samband med en utmätningsförrättning i en bostad, erhåller en regel om sekretess för dessa fall. Liksom när det gäller polisens verksamhet (jfr s. 464 i promemorian) har kronofogdemyndighet ett utvecklat samarbete med sociala myndigheter i vissa situationer. Så är fallet vid vräkningsförrättningar. Även detta förhållande motiverar en sekretessregel.

Till ytterligare illustration av behovet av en sekretessregel pekar riksskatteverket på könsbytesärenden. I kronofogdemyndigheternas verksamhet kan under vissa förutsättningar könsbytesändringar komma att iakttas. Könsbytesfallen medför även härutöver vissa komplikationer för systemet för uppbörd och indrivning. Saken har nu uppmärksammats inom riksskatteverket och REX-projektet och en översyn pågår. I en del fall torde det dock inte kunna undvikas att utmätningsmannen får kännedom om könsändring för en gäldenär. Sekretessen i könsändringsärendet blir enligt riksskatteverkets mening inte helt täckande om uppgifterna inte kan skyddas i t. ex. ett indrivningsärende där könsändringen har ägt rum i tiden mellan restföring eller ansökan om utmätning och de exekutiva åtgärdernas verkställande.

Riksskatteverket berör vidare frågan om sekretess för uppgift hos tillsynsorgan i konkurs. Riksskatteverket nämner att konkurslagskommittén i sitt betänkande (SOU 1977:29) Konkursförvaltning något har behandlat frågan om sekretess för handlingar rörande konkursbo som tillsynsorgan i konkurs erhåller (s. 137 f betänkandet). Det är enligt riksskatteverket uppenbart att en affärsmässigt riktig avveckling av ett konkursbo i vissa fall skulle kunna hämmas genom offentlighet hos tillsynsorganet. I 9 kap. förslaget har i åtskilliga verksamheter beaktats enskilds intresse av sekretess för affärs- och driftförhållanden. Samma skäl talar enligt riksskatteverkets mening för att sekretesskydd även bör gälla hos tillsynsorganet i konkurs.

Indrivningsarbetet i allmänt mål mot näringsidkare innebär vanligen, framhåller riksskatteverket, att kronofogdemyndigheten måste bilda sig en uppfattning om betalningssvårigheterna är att anse som definitiva eller enbart tillfälliga. Indrivningsåtgärderna kan härigenom bättre anpassas till den speciella situation som föreligger. I samband med en sådan bedömning är det inte ovanligt att kronofogdemyndigheten av näringsidkaren kan erhålla information om pågående affärsförhållanden som skulle skada näringsidkaren om de blev kända för dennes konkurrenter (jfr lagberedningens betänkande SOU 1974:55 s. 126 m). Sådana uppgifter bör, som riksskatteverket framhållit i remissyttrandet över det betänkandet, sekretesskyddas.

Med anknytning till den exekutiva verksamheten nämner riksskatteverket slutligen frågan om en författningsreglering av rätt för den s. k. kronomålsgruppen hos verket att få del av erforderligt material. Gruppen, som har till uppgift att bevaka statens rätt i vissa kronomål (jfr cirkuläret RSV Ex 1973:1), har flera gånger stött på svårigheter när det gäller att för sin processförande verksamhet från andra myndigheter erhålla del av handlingar som gruppen har ansett ha betydelse som underlag för olika bedömningar vid processförandet eller som bevismaterial. En författningsreglering bör därför enligt riksskatteverkets mening

övervägas.

I fråga om kronofogdemyndigheternas kontakter med socialvårdens organ hänvisar riksskatteverket även till verkets yttrande över socialutredningens betänkande.

Svea hovrätt framhåller att det varken i 10 kap. eller i lagen i övrigt finns någon sekretessregel till skydd för uppgifter hos kronofogdemyndighet. I LAH föreslogs inte någon särskild sekretess för handlingar hos kronofogdemyndighet. En regel om tystnadsplikt för den som sysslar med exekutiv verksamhet föreslogs däremot i TK:s betänkande. I gällande kronofogdeinstruktion finns en föreskrift om tystnadsplikt. Hovrätten har anledning att påpeka att den verksamhet som kronofogdemyndigheterna bedriver inte sällan medför inblick i enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, vars röjande skulle kunna medföra men eller skada för den enskilde. Det är därför enligt hovrätten förvånande att promemorieförslaget inte innehåller någon särskild sekretessregel för den exekutiva verksamheten. För att denna skall kunna bedrivas ändamålsenligt erfordras många gånger att kronofogdemyndigheten måste få ta del av uppgifter hos annan myndighet som där åtnjuter sekretess (jfr 50 § 1 mom. sjätte stycket taxeringslagen). Sådana uppgifter måste givetvis vara skyddade även hos kronofogdemyndigheter. Av det anförda följer att hovrätten finner det erforderligt att en sekretessregel tillskapas för kronofogdemyndighets verksamhet.

Kriminalvårdsstyrelsen erinrar om att lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt ålägger de kriminalvårdande myndigheterna ett samarbete med andra samhällsorgan. För att uppnå ett meningsfyllt samarbete till klienternas fördel fordras i allmänhet att uppgifter om klienternas personliga förhållanden kan lämnas ut. Hos flertalet myndigheter inom vårdsektorn torde sekretessbehovet komma att tillgodoses genom den föreslagna regleringen. Då det emellertid gäller kronofogdemyndigheterna synes någon ändring ej ha föreslagits för att där skydda uppgifter om dömda personers verkställighet av påföljd och andra personliga förhållanden. Sedan JK i beslut den 3 april 1975 AD 306/73 uttalat, att uppgifter rörande huruvida en person är intagen i kriminalvårdsanstalt eller i viss kriminalvårdsanstalt regelmässigt bör kunna utlämnas till kronofogde har styrelsen i anvisningarna för det centrala kriminalvårdsregistret infört kronofogdemyndighet bland de myndigheter som är behöriga erhålla dessa uppgifter. Det är enligt styrelsens mening angeläget, att dylika och andra uppgifter om klienternas personliga förhållanden genom specialreglering sekretesskyddas hos kronofogdemyndighet. Brottsförebyggande rådet har i rapport 1977:4 om straffades skulder föreslagit ett fastare samarbete mellan kriminalvården och de exekutiva myndigheterna. Oavsett om ett centralt dataregister för kronofogdemyndigheterna inrättas eller ej, bör sekretessfrågan i nu berörda hänseende lösas, då utlämnande av uppgifter sker rutinmässigt från centrala kriminalvårdsregistret.

Riksrevisionsverket berör indrivningsverksamhetens behov av information vid sin behandling av bestämmelserna om sekretess mellan myndigheter. För att sekretess skall föreligga förutsätts, konstaterar verket, i de flesta fall att röjande av en uppgift skall medföra viss skaderisk. Innebörden av skaderekvisitet ger riksrevisionsverket anledning att ifrågasätta om inte myndigheternas bedömning enligt 2 kap. 7 § första stycket andra punkten av sekretessbehovet med hänsyn till skaderisk och skyddsintresse bör underlättas. Ett exempel på oklarhet är vad som anförs i promemorian om indrivningsverksamheten (s. 135). Indrivningsverksamheten syftar till att slutgiltigt förverkliga fastställda rättsanspråk och för den skull har kronofogdemyndigheterna skyldighet att efterforska gäldenärens tillgångar. Några uttalade begränsningar i undersökningsplikten synes inte föreligga. Beroende av personalresurser och arbetsmetoder sker dock enligt verket i praktiken begränsningar. Bl. a. begränsas den fältmässiga undersökningen genom att information inhämtas från andra myndigheter och efterforskningar görs i olika register. Kännedom om gäldenärens tillgångar redan före en förrättning anses ge möjlighet till en, även för den enskilde, mer ändamålsenlig handläggning av ett ärende. Alltjämt måste dock i många fall uppgifter om tillgångar inhämtas på fältet genom kontakt med gäldenären. Detta kan även om största diskretion iakttas lätt leda till men för gäldenären. Det kan också bli fråga om kostnadskrävande förrättningar. Mot bakgrund av det anförda är det enligt riksrevisionsverkets mening angeläget att tveksamhet om kronofogdemyndigheter i indrivningsarbetet undanröjs. Ett klarläggande i det fortsatta arbetet med förslag till sekretesslag är därför önskvärt.

Också *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* berör indrivningsverksamheten. Länsstyrelsen anknyter till uttalandet i promemorian (s. 128) att möjligheten att utväxla hemliga uppgifter måste utnyttjas mycket sparsamt och med den största försiktighet, om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten, särskilt i fråga om uppgifter som är hemliga av hänsyn till enskilds intresse. Länsstyrelsen anför därvid att det inom skatteområdet är så att fastställelse och uppbörd av skatter och avgifter sköts av vissa myndigheter medan kronofogdemyndigheten sköter indrivningsverksamheten. Enligt lagförslaget skall någon sekretess i princip inte gälla i kronofogdemyndigheternas verksamhet. Konsekvensen härav skulle bli, att det sista ledet i beskattningsverksamheten avskildes från de övriga enbart på grund av verksamhetens organisatoriska uppdelning. En sådan konsekvens vore enligt länsstyrelsens mening högst olycklig. Därför föreslår länsstyrelsen, att bestämmelser tas in i berörda författningar på skatte- och avgiftsområdet, som legaliserar det samarbete mellan skatte- och avgiftsmyndigheterna och kronofogdemyndigheterna, som behövs för att de förras verksamhet skall vara meningsfull. Det gäller exempelvis skattemyndighets uppgifter om vilka tillgångar som vederbörande skattskyldig har och

om var tillgångarna finns. Att en författningsreglering här, liksom i övriga nu nämnda fall synes påkallad, framgår motsättningsvis av uttalandet (s. 135) i promemorian att "om utlämnandet av vissa uppgifter lett till att någon t. ex. har blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder har han utsatts för skada i den bemärkelse som avses i lagförslaget".

11 kap. Sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart

1 §

Regeringsrätten och *kammarrätten i Göteborg* erinrar om att reglerna i TF om handlingssekretess till skydd för intresset att bevara djur- eller växtart saknar uttrycklig motsvarighet i RF:s regler om inskränkningar i yttrandefriheten.

Bestämmelsen tillstyrks utan reservation av *länsstyrelsen i Östergötlands län.*

De remissinstanser som i övrigt kommenterar bestämmelsen är kritiska mot att sekretessen begränsas till myndighet som det särskilt åligger att verka för naturvård eller för kunskap om djur och växter. De uttalar att lagtexten måste utformas så att därav klart framgår att paragrafen kan bli tillämplig också på andra myndigheter än de som i motiven särskilt anges där uppgifter om hotade djur- och växtarter föreligger. Såsom exempel nämns universiteten (närmast deras forskningsinstitutioner), statens veterinärmedicinska anstalt och kommunala organ, främst byggnadsnämnderna. Härom anför dessa remissinstanser närmare följande.

Kammarkollegiet framhåller att med den utformning lagrummet nu fått i förslaget skyddet är begränsat till uppgifter, så länge dessa finns bl. a. "hos myndighet, som det särskilt åligger att verka för naturvård". Med dylik "myndighet" avses främst statens naturvårdsverk, länsstyrelserna, domänverket, skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna. Sekretesskyddet kan här anses påkallat endast för ett mycket begränsat antal arter men är beträffande vissa av dessa avgörande för artens fortsatta existens. I de fall ett sekretesskydd behövs för uppgifter om djur- och växtarter är det av vikt att detta även gäller uppgifter hos andra än de nämnda myndigheterna samt hos såväl centrala och lokala myndigheter som kommunala organ. Det bör alltså av en sekretessbestämmelse rörande nämnda uppgifter klart framgå, att denna gäller, förutom central och lokal statsförvaltning samt institutioner såsom naturhistoriska riksmuseet, även kommunala myndigheter. Med hänsyn till den tydlighet man eftersträvar när det gäller sekretessbestämmelser, är det enligt kollegiets mening inte tillräckligt att i det föreslagna lagrummet endast stryka relativsatsen "som det särskilt åligger att

verka för naturvård eller för kunskap om djur och växter".

Kollegiet föreslår därför, att till 11 kap. 1 § fogas ytterligare ett stycke med följande lydelse. "Även hos annan myndighet gäller under samma förhållanden sekretess för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, såvitt angår viss fastighet eller lokalt förhållande." Kollegiet hänvisar till en promemoria av advokatfiskalen Gillenius som innehåller en närmare motivering till det av kollegiet föreslagna tilläggsstycket. *Naturhistoriska riksmuseet* framhåller vikten av att erforderlig följdlagstiftning till TF:s bestämmelse om sekretess till skydd för intresset att bevara djur- eller växtart kommer till stånd och utformas så att offentlig dokumentation om utrotningshotad fauna och flora kan sekretessbeläggas. Beskrivningen av det rekvisit som i 11 kap. 1 § anger sekretessens räckvidd, dvs. anger vilken verksamhet som omfattas av sekretessen, synes styrelsen inte helt täcka de behov som föreligger. Uppgifter om utbredning av djur och växter insamlas dels för forskningsändamål, dels i samband med inventeringar före beslut om markanvändning. Sådana inventeringar sker ofta i kommunal regi. En stor del av den forskning som behandlar den svenska faunan och floran sker vid universiteten, varför där finns en stor dokumentation om utrotningshotade djur och växter. Genom att lagtexten kräver att en myndighet "särskilt" skall verka för naturvård finns fara för att kommuner inte anser sig omfattas av sekretessbestämmelsen. Då promemorian anger att med myndighet som det särskilt åligger att verka för kunskap om djur och växter åsyftas riksmuseet, kan universiteten tolka bestämmelsen så att de inte omfattas av denna. Styrelsen föreslår därför att lagtexten ändras så att det klart framgår att sekretess för utrotningshotade djur och växter även gäller vid kommunala organ samt universiteten. *Statens Naturvårdsverk* anser att det inte är lätt att utan tillgång till specialmotiveringen utläsa vilka myndigheter som åsyftas i lagtexten. En förtydligande bestämmelse i någon form synes därför vara av behovet påkallad. Även universiteten och andra myndigheter som bedriver forskning om djur eller växter bör ingå bland de myndigheter som skall omfattas av den här ifrågavarande sekretessen. *Sveriges lantbruksuniversitet* framhåller att universitetet och statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) arbetar bl. a. med sådan miljövårdsforskning som behandlar bevarandet av faunan och floran, framför allt hur man genom skötsel av miljöer och anpassning av metoder i skogs- och jordbruk kan rädda hotade arter och undvika en onödig utarmning av floran och faunan i produktionslandskapet. Vid lantbruksuniversitetet och SVA har också kunskaper om alla hotade djurarter i Sverige samlats och utvärderats som underlag för planering och beslutsfattande hos myndigheter och stora förvaltningar. I detta arbete handläggs åtskilligt material, t. ex. exakt angivna lokaler för hotade arter, som inte kan ges offentlighet på grund av risk för illegal insamling eller för störningar. Det är därför mycket tillfredsställande att det nu föreslås en lagstiftning som möjliggör sekretessbeläggning av dylikt känsligt material.

Lagförslaget 11 kap. 1 § synes vara adekvat formulerat. Beträffande lagtextens formulering "...myndighet, som det särskilt åligger att verka för ...kunskap om djur och växter..." anges i övervägandena att Naturhistoriska riksmuseet åsyftas. Detta är naturligtvis riktigt men det åligger även Sveriges lantbruksuniversitet och SVA att bedriva forskning om problem med bevarandet av växt- och djurarter. Det förekommer även vid några andra universitet forskningsprojekt på hotade arter där det också föreligger krav på arkivering av primärmaterial, appendix till examensarbeten etc., som förutsätter möjlighet till användning av sekretesslagen. Det är på grund av formuleringarna i övervägandena nödvändigt att det i propositionen klargörs att lagtexten äger sin tillämpning på de universitet och eventuella andra myndigheter som har skyldighet att bedriva forskning på hotade arter dvs. inte blott riksmuseet. *Svenska naturskyddsföreningen* menar att den föreslagna bestämmelsen innebär en precisering av den på föreningens förslag grundlagfästa möjligheten att hemlighålla vissa uppgifter med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart. Föreningen är självfallet nöjd med att en bestämmelse med detta syfte föreslås intagen i den nya sekretesslagen. I likhet med bland andra kammarkollegiet anser emellertid föreningen att den grupp myndigheter, hos vilka uppgifter skall hemlighållas med stöd av detta lagrum, måste utvidgas något. Det gäller i första hand dels vissa kommunala organ, främst byggnadsnämnden, dels vissa forskningsinstitutioner, t. ex vid lantbruksuniversitetets viltforskningscentrum och zoologiska och botaniska institutioner vid universiteten. Åsyftad effekt skulle erhållas om till paragrafen gjordes ett tillägg i nära överensstämmelse med vad som föreslagits av kammarkollegiet i dess yttrande över lagförslaget. Föreningen hemställer att ett tillägg med lydelsen "Även hos annan myndighet gäller under samma förutsättning sekretess för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, såvitt angår viss fastighet eller lokalt förhållande" görs till paragrafen eller att lagrummet på annat sätt ges eftersträvad innebörd.

Sveriges lantbruksuniversitet tar upp frågan om vilka arter sekretessen avser. Universitetet framhåller att motiven till paragrafen innebär att arterna tillhöriga de i Sverige och Norden gängse hotkategorierna akuthotade, sårbara, sällsynta och vissa av de hänsynskrävande hör hit. Universitetet delar den uppfattningen med det villkor att röjandet av uppgiften kan antas motverka strävanden att bevara arten i landet. Att bestämmelsen även gäller för att bevara art inom del av landet anser lantbruksuniversitetet vara riktigt. Med dessa regler bör man kunna förutsätta att sekretesslagen tillämpas med stor restriktivitet men ändå är möjlig att utnyttja när det verkligen behövs. I händelse av tveksamma fall bör naturvårdsverket kunna föreslå eller utfärda anvisningar för hur lagbestämmelserna skall tillämpas. I sammanhanget kan påpekas att begreppet "utrotningshotade" bör ersättas av "hotade" då detta uppenbarligen är vad som avses.

12 kap. Sekretessen hos domstolar och vissa andra organ

Enligt *kammarrätten i Göteborg* är det förvirrande att ge 12 kap. rubriken "Sekretessen hos domstolar", när huvuddelen av de materiella sekretessreglerna även för domstolarnas del återfinns på andra ställen i lagen. En rubrik av typen "Särskilda regler om sekretess vid domstol" hade varit mera rättvisande. *Kammarrätten i Sundsvall* är av samma uppfattning. Det förhållandet att kapitlet innehåller endast särskilda bestämmelser som gäller vid domstol eller vissa andra organ och att bestämmelserna i förslaget i övrigt i stor utsträckning är tillämpliga vid dem bör enligt kammarrätten åtminstone antydas i kapitelrubriken, t. ex. genom att den ges utformningen "Särskilda bestämmelser om sekretessen hos domstolar och vissa andra organ". Också *länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att rubriken bör formuleras om.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet konstaterar att 12 kap. innehåller vissa föreskrifter om tystnadsplikt som saknar anknytning till speciella sekretessgrunder. I 5 och 6 §§ behandlas tystnadsplikt beträffande innehållet i ännu ej meddelat beslut och om överläggningar till beslut, och i 11 § stadgas tystnadsplikt för växeltelefonister. Fakulteten ifrågasätter om inte dessa bestämmelser om tystnadsplikt borde samlas i ett särskilt kapitel och samtidigt byggas ut något.

Kammarrätten i Sundsvall förordar att sådana bestämmelser i förslaget i övrigt som är utformade med tanke helt på förhållanden vid domstol, dvs. främst bestämmelser i 8 kap. 21 §, 9 kap. 15 § samt 10 kap. 17 och 18 §§, för att öka överskådligheten sammanförs med bestämmelserna om domstolssekretess i förevarande kapitel.

1 §

I *Domareförbundets PM* sägs att innebörden av paragrafen knappast är klarlagd i departementspromemorian (s. 594). Vad som sägs om överföring av förundersökningssekretessen till domstol (s. 595–596) betecknas som svårbegripligt.

JK anser att det uttryckligen bör anges att regeln gäller också uppgift som domstol erhåller från annan domstol. Situationen är så praktisk att det inte är lämpligt att dölja domstol under begreppet myndighet.

Kammarrätten i Göteborg konstaterar att första stycket reglerar den s. k. sekundära sekretessen hos domstol, dvs. att sekretess som gäller hos en myndighet överförs till domstolen. Eftersom den primära sekretessen på grund av lagens tillämpningsområde endast gäller hos myndigheter samt till dessa knutna personer, avser paragrafen helt naturligt endast uppgifter, som lämnas från dessa. Enligt kammarrätten skulle man dock kunna tänka sig att en sekretesskyddad uppgift av en myndighet lämnats till exempelvis ett partsombud som sedan vidarebefordrar uppgiften till domstolen. I ett sådant fall härrör uppgiften onekligen från myndigheten men har inte erhållits från

denna, varför 12 kap. 1 § inte torde vara tillämplig. Enligt kammarrättens mening bör det inte spela någon roll att uppgiften erhållits genom en "mellanhand". Sekretessintresset kan vara detsamma. Situationen är kanske t. o. m. sådan att, om i exemplet ombudet inte lämnat uppgiften till domstolen, denna hade själv inhämtat uppgiften från myndigheten. Denna inkonsekvens kan man undvika genom att i lagtexten använda t. ex. uttryckssättet "erhåller domstol uppgift som *härrör* från myndighet och där är sekretessbelagd".

Enligt *regeringsrätten* kan tvekan råda huruvida det i paragrafen använda uttrycket domstols "rättskipande eller rättsvårdande verksamhet" står i någon motsats till vissa i de föregående kapitlen angivna verksamheter, vari domstol tar del. Sålunda nämns i 8 kap. 2 § andra stycket ärende enligt lagstiftningen om smittskydd, i 8 kap. 4 § andra stycket verksamhet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut (dvs. beslut av sådan nämnd som avses i socialutredningens förslag till socialnämndslag) och i 10 kap. 1 § andra stycket sekretess hos domstol enligt paragrafens första stycke. Sekretessen enligt detta stycke gäller i myndighets verksamhet i fråga om beräkning av skatt m. m. Dessa olika stadganden synes regeringsrätten utgöra undantag från eller utvidgningar av den sekundära domstolssekretessen enligt 12 kap. Läget är oklart och noggrann genomgång av förhållandet mellan reglerna om domstolssekretess i 12 kap. och i övriga kapitel erfordras anser regeringsrätten.

Reglerna i 12 kap. innebär enligt *bostadsdomstolen* att en uppgift som omfattas av sekretessbestämmelse med begränsad räckvidd kommer att behandlas olika från sekretessynpunkt beroende på om den vidarebefordras till domstol eller till arrendenämnd eller hyresnämnd. I det förra fallet förs sekretessen över till domstolen (12 kap. 1 §). Vidarebefordras uppgifter däremot till nämnd, sker inte någon sådan överföring. För att uppgiften skall vara sekretessbelagd vid nämnden fordras att den aktuella sekretessbestämmelsen täcker även handläggningen i nämnden. Enligt bostadsdomstolens mening framstår det i de här aktuella fallen som inkonsekvent att sekretess för viss uppgift inte förs över till den myndighet som prövar ett ärende i första instans när sådan överföring sker till överinstansen. Vidare är att märka att en och samma tvist kan handläggas dels i nämnd för medling, dels i fastighetsdomstol för prövning. Även i detta fall förs sekretess över till den ena handläggande myndigheten men inte till den andra. Från principiell synpunkt kan det därför ifrågasättas om inte de regler för överföring av sekretess som gäller för domstol bör gälla också för arrendenämnd och hyresnämnd.

I paragrafens andra stycke sägs att sekretess enligt vissa uppräknade paragrafer inte gäller hos domstol. Bestämmelsen kan enligt *kammarrätten i Göteborg* få icke avsedda konsekvenser när kammarrätt skall som besvärsinstans pröva mål om vägran att utlämna allmän handling. I dessa mål torde

kammarrätten regelmässigt komma att begära in den aktuella handlingen från underinstansen. Målet kan i sådant fall gälla huruvida handlingen omfattas av sekretess enligt exempelvis 10 kap. 8 §, som är en av de paragrafer som undantas från sekretessen hos domstol. Beslutsmyndigheten har i ett sådant fall funnit att handlingen omfattas av den angivna sekretessen. I och med att kammarrätten i besvärsmålet får in den aktuella handlingen upphör emellertid sekretessen på grund av bestämmelsen i 12 kap. 1 § andra stycket och handlingen blir offentlig. Man skulle således i dessa fall alltid kunna uppnå att handlingen blir offentlig genom att besvära sig. Detta kan rimligtvis inte vara meningen. Promemorieförslaget måste därför enligt kammarrätten kompletteras med en bestämmelse om sekretessen i besvärsmål angående vägran att utlämna allmän handling. *En ledamot av regeringsrätten (regeringsrådet Mueller)* är av samma uppfattning och föreslår att 12 kap. kompletteras med en föreskrift om sekretess för de fall då kammarrätt eller regeringsrätten har att avgöra om en viss handling har karaktär av allmän handling eller ej. I sådana mål bör domstolen ha rätt att sekretessbelägga handlingen, om den getts in till domstolen – varigenom den ju blivit allmän – dels i avbidan på att domstolen avgör målet, dels för längre tid i de fall då domstolen finner att handlingen inte hade karaktär av allmän handling, innan den gavs in till domstolen. Mueller anser att en sådan föreskrift behövs för att domstolen skall kunna ta in handlingen utan att handlingen därigenom blir offentlig och prövningen av målet meningslös. (Jfr även *Svea hovrätt* i avsnittet 4.2.)

SCB anser att det är mindre konsekvent att enligt andra stycket sekretess inte skall gälla vid domstol för uppgift enligt bl. a. 10 kap. 8 § (statistiksekretess). Eftersom endast i mål angående brott med stadgad påföljd av fängelse i lägst två år handling får infordras resp. vittne får höras beträffande uppgift som faller under statistiksekretessen (förslaget till lag om ändring av rättegångsbalken 36 kap. 5 § andra och fjärde styckena, 38 kap. 8 § andra stycket 2) är det enligt SCB lämpligt att i dessa fall uppgifterna åtnjuter sekretess hos domstol oavsett ev. beslut om stängda dörrar och senare förordnande om sekretess. För den händelse SCB:s förslag om ett absolut hinder mot utlämnande av sekretesskyddat statistiskt material till domstol vinner gehör, blir undantaget i andra stycket för statistiksekretessen (10 kap. 8 §) överflödigt.

2 §

Hovrätten för Västra Sverige anser att uttrycket "som avser" i 12 kap. 2 och 4 §§ och motsvarande uttryck i 9 kap. 15 § bör ersättas med exempelvis "inom". Målet kan ju enligt hovrätten "avse" vad som helst.

JK anmärker att uttrycket förebringas vid förhandling kommenteras i promemorian (s. 598). Därvid anges att ett sätt är att part ger in

en handling vid förhandlingen. I fråga om handling som tidigare kommit in till domstolen uttalas att den bör anses förebringad vid domstolsförhandling, om den åberopas vid sådan förhandling men endast till den del den åberopats. Enligt JK innebär uttalandena – tolkade efter ordalagen – att man gör stor skillnad på handlingar som inges vid förhandling och sådana som ingivits tidigare. I fråga om de senare men inte de förra krävs ett åberopande. Vidare blir de förra att anse som förebringade i sin helhet, medan de senare anses förebringade bara i den del de åberopas. JK vet inte om dessa skillnader är åsyftade eller om de bara är en följd av bristande precision i motiveringen. Enligt JK:s mening finns det emellertid ingen anledning att göra skillnader av detta slag. Handlingarna bör behandlas på helt samma sätt oavsett om de inges vid förhandlingen eller ingivits tidigare, eftersom det i regel är en ren tillfällighet vilket som blivit fallet. JK kan inte heller se att det finns anledning att skilja på handlingar som inges av part och sådana som ges in av t. ex. ett vittne.

Kammarrätten i Göteborg noterar att det i promemorian som en nyhet föreslås att sekretessen endast skall vika vid domstol, medan inlånat material som återställs till myndighet behåller sin sekretess hos myndigheten, även om materialet förebringats vid offentlig förhandling. Detta förslag bygger på förutsättningen att domstolen kopierar alla handlingar som återsänds till myndigheter. I kammarrätten är det emellertid ingalunda ovanligt att inlånade akter och annat material inte kopieras innan de återsänds. Kammarrätten tillstyrker trots detta – eller kanske snarare, på grund av detta – förslaget att uppgifterna behåller sin sekretess hos myndigheten. Enligt kammarrättens mening kan dessutom samma skäl anföras för att sekretessen även skall bestå hos andra domstolar från vilka uppgifter inlånas. Lagtexten borde sålunda ange att sekretessen upphör vid domstolen och inte – i obestämd form – vid domstol.

Domstolsverket, som i och för sig inte har någon erinran mot den föreslagna bestämmelsen, påpekar också att utredningens antagande att domstolen fotokopierar förebringat material och tillför detta akten i dagens läge inte torde vara helt riktigt. Bl. a. förfars inte alltid på sådant sätt med inlånade deklarationshandlingar. Den föreslagna bestämmelsen innebär att domstolarna alltid måste tillföra akten material som förebringats vid offentlig förhandling. Även i *Domareförbundets PM* påpekas att antagandet att handlingar kopieras och fogas till akten saknar grund. Vid allmän domstol förekommer det endast undantagsvis att en inlånad sekretessbelagd handling (deklaration, handling i en personakt, behandlingsjournal) kopieras och bifogas akten. Ett sådant förfarande förekommer något oftare vid förvaltningsdomstol där det emellertid är mera ovanligt med en muntlig förhandling. Bestämmelsen kan, påpekas det i promemorian, leda till att domstolen, sedan målet avgjorts, inte har tillgång till den hos domstolen offentliga uppgiften medan samma uppgift inte kan erhållas från den myndighet där

den finns, eftersom den skall hållas hemlig där. En jämförbar olikhet i behandlingen av en uppgift hos domstol och hos annan myndighet följer emellertid av att det i allmänhet gäller ett rakt skaderekvisit hos domstol och ett omvänt skaderekvisit hos annan myndighet. Även om förslaget rörande den fortsatta sekretessen hos myndighet utgår från den oriktiga förutsättningen att domstolen kopierar handlingar som lånats in, finns enligt promemorian ingen anledning att motsätta sig förslaget i denna del.

Svea hovrätt ställer sig tveksam till om de praktiska svårigheter, som kan bli följden av att sekretessen hos förvaltningsmyndighet inte påverkas av att en till domstol utlånad handling blir offentlig där, kan bemästras genom att domstolen kopierar de handlingar som blivit offentliga. Hovrätten ifrågasätter om en sådan ordning utan vidare kan komma att fungera tillfredsställande. Domstol anses i dag i regel inte ha skyldighet att tillföra sin akt kopior av handlingar som inlånats från annan myndighet. Enligt 13 kap. 2 § promemorieförslaget gäller skyldigheten att tillhandahålla uppgift ur allmän handling endast i fråga om handling som förvaras hos myndigheten. Har domstolen inte kopierat handlingarna på sätt som förutsätts, skulle därav teoretiskt sett följa att den nu nämnda föreskriften sattes ur spel. Den föreslagna regeln bör därför enligt hovrätten följas av en i protokollskungörelsen intagen föreskrift att från annan myndighet inlånade handlingar skall i kopia tillföras akten i erforderliga delar. Denna uppfattning framför också *hovrätten för Västra Sverige*. Hovrätten biträder i och för sig ståndpunkten att offentligheten såsom en följd av företeende i rättegång inte längre bör ha den konsekvensen att material som återsänds till förvaltningsmyndighet blir offentligt för all framtid. Den nuvarande ordningen, som har goda principiella skäl för sig, har sannolikt inte alltid fungerat. En förutsättning bör emellertid vara att det företedda materialet verkligen bevaras i domstolsakten i avskrift eller kopia. Hovrätten anser därför att t. ex. protokollskungörelsen och motsvarande bestämmelser för förvaltningsdomstolarna bör kompletteras med föreskrifter om att sådant material verkligen skall bevaras i akten.

Om en sekretesskyddad uppgift förebringas vid en förhandling inför stängda dörrar krävs enligt förslaget liksom enligt gällande rätt ett särskilt s e k r e t e s s f ö r o r d n a n d e för att sekretessen skall bestå. Enligt *kammarrätten i Göteborg* borde det räcka med att förhandling hållits inför stängda dörrar. Något förordnande om att sekretessen skall bestå anser kammarrätten inte vara nödvändigt. Om emellertid ett sådant sekretessförordnande skall krävas, bör i lagtexten anges när förordnandet skall ges. Uppenbarligen bör ett sådant förordnande ges senast när domstolen skiljer målet från sig. För förvaltningsdomstolarnas del finns dock ingen bestämmelse om att ett beslut om fortsatt sekretess skall upptas i domen eller det slutliga beslutet, vilket för de allmänna domstolarnas del följer av 17 kap. 13 § RB. Förvaltningsdomstol skulle annars kunna meddela dels ett beslut varigenom målet avgörs i sak, dels ett beslut med sekretessförordnande. Detta är naturligtvis inte lyckat. I

praxis har dessutom förekommit fall där domstolen redan i början av förhandlingen meddelar ett sekretessförordnande för vad som senare kommer att förebringas vid förhandlingen. Det kan såvitt kammarrätten förstår inte vara lagstiftarens mening att sådana förordnanden skall få ges. Det sagda understryker behovet av att i lagtexten ange när ett sekretessförordnande skall meddelas.

Även *kammarrätten i Sundsvall* anser att föreskriften i andra stycket utformats så att det inte klart framgår när förordnande av den nämnda innebörden skall ges för att sekretessen skall bestå. Av motiveringen till bestämmelsen torde kunna utläsas att avsikten är att förordnandet för att få den avsedda verkan, i överensstämmelse med vad som nu gäller, skall ges i dom eller slutligt beslut. Enligt kammarrättens mening bör lagtexten förtydligas i detta avseende (jfr RRK R76 1:48 och K 2:3).

I *Domareförbundets PM* framförs följande synpunkter på denna fråga:

Det överensstämmer med gällande rätt att sekretessen består under den fortsatta handläggningen, om en sekretessbelagd uppgift har förebringats vid en förhandling inför stängda dörrar. F. n. äger domstolen förordna om fortsatt sekretess "när domstolen skiljer målet från sig". Denna bestämmelse har inte alltid tillämpats på rätt sätt, vilket framgår av rättsfall från regeringsrätten. Resultatet har blivit att handlingar som bort vara sekretessbelagda blivit offentliga i en ej avsedd omfattning. Enligt förslaget skall sekretessen bestå "i den mån domstolen förordnat därom". Det anges inte när förordnandet skall meddelas och denna fråga synes inte heller beröras i motiven. Förordnandet måste uppenbarligen meddelas senast i samband med att domstolen skiljer målet från sig. För allmän domstol gäller då bestämmelsen i RB att beslut som meddelas samtidigt som dom eller slutligt beslut skall upptas i domen eller det slutliga beslutet. För förvaltningsdomstolarnas del finns ingen sådan bestämmelse. Förvaltningsdomstol kan alltså samtidigt meddela ett beslut varigenom målet avgörs i sak och ett beslut rörande fortsatt sekretess. Den föreslagna bestämmelsen torde emellertid lämna utrymme för ett sekretessbeslut redan innan målet avgörs med effekt på sekretessen sedan målet avgjorts i sak. Om denna möjlighet skall öppnas, bör det framgå av motiven. Om någon ändring i förhållande till de nuvarande bestämmelserna inte är avsedd, bör lagtexten förtydligas.

Bostadsdomstolen konstaterar att bestämmelserna i 12 kap. 2–4 §§ om upphörande av sekretess gäller hos bostadsdomstolen och fastighetsdomstol men däremot inte hos arrendenämnd eller hyresnämnd. Detsamma gäller för motsvarande regler i nuvarande lagstiftning. Domstolen fortsätter:

Enligt 27 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder är bestämmelserna i 5 kap. RB om offentlighet vid domstol tillämpliga också vid arrendenämnd och hyresnämnd. Förhandling vid nämnd är alltså enligt huvudregeln offentlig (5 kap. 1 § RB). Handläggningen av ärende i nämnd sker med få undantag vid förhandling.

Det förhållandet att bestämmelserna i 12 kap. 2 och 3 §§ promemorieförslaget inte gäller för nämnd får till följd att sekretessbelagda uppgifter

kommer att hanteras olika vid bostadsdomstolen och fastighetsdomstol, å ena, samt arrendenämnd och hyresnämnd, å andra sidan. Sekretessen för en uppgift upphör sålunda att gälla vid domstol om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling eller om domstolen efter förhandling inom stängda dörrar inte förordnar om sekretess för tiden efter det att domstolen har skilt målet eller ärendet från sig (2 §). För arrendenämnd eller hyresnämnd gäller däremot att sekretessbelagd uppgift som har förebringats vid förhandling – med eller utan stängda dörrar – förblir sekretessbelagd även efter förhandlingen utan särskild åtgärd från nämndens sida.

Bostadsdomstolen anser mot bakgrund av det anförda att det saknas anledning att ha en sådan mera omfattande sekretess vid arrendenämnd och hyresnämnd och föreslår att 2 § och till denna anslutande 3 § görs tillämpliga också hos arrendenämnd och hyresnämnd.

3 §

Hovrätten för Västra Sverige tillstyrker bestämmelsen, även om vissa motivuttalanden (promemorian s. 167) enligt hovrätten för dagen inte är helt övertygande. Den omständigheten att handlingar – t. ex. skisser och fotografier i ett förundersökningsprotokoll – väntas bli företedda vid en offentlig förhandling måste enligt hovrättens mening rimligen inverka på skadebedömningen enligt 10 § sekretesslagen och kan på så sätt leda till utlämnande före förhandlingen. Inte heller *Svea hovrätt* har någon erinran mot bestämmelsen. Att sekretessen inte längre gäller vid domstolen bör dock uttryckas på samma sätt som skett i 2 och 4 §§.

RÅ anser att bestämmelsen är av intresse även för åklagarna. Om domstolen meddelar beslut enligt 3 §, måste detta enligt RÅ få som följdverkning att hos åklagare förvarat sekretessmaterial blir offentligt.

Övriga remissinstanser som yttrat sig särskilt om bestämmelsen föreslår att den utmönstras. *Regeringsrätten* anser att regeln blir svårtillämpad i praktiken, eftersom det mången gång kan vara svårt att förutse om förhandling kommer att hållas i målet, om förhandlingen i så fall kommer att bli offentlig, om uppgiften kommer att förebringas vid förhandlingen osv. Föreskriften skulle därför i allt fall bli av mycket begränsat värde och den försvarar knappast sin plats i lagen. Också *domstolsverket* ifrågasätter värdet av den föreslagna regeln. Såsom påpekats i departementspromemorian måste regeln tillämpas med försiktighet och den kan leda till tillämpningssvårigheter. Verket erinrar i sammanhanget om möjligheten att informera massmedia genom reglerna om meddelarfrihet samt om att sekretess till skydd för enskild kan efterges av den enskilde och att sekretessbelagd uppgift i vissa fall kan lämnas ut med förbehåll.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter om bestämmelsen fyller någon väsentlig uppgift eftersom det är mycket svårt att på ett tidigt stadium avgöra om en uppgift kommer att förebringas vid en offentlig förhandling eller ej.

Paragrafen skulle sannolikt komma att tillämpas i mycket ringa omfattning vid förvaltningsdomstolarna. Härtill kommer att de flesta sekretessbestämmelser innehåller ett skaderekvisit. Med en rimlig tillämpning av skaderekvisitet torde man enligt kammarrätten uppnå samma resultat som med den åsyftade paragrafen. Kommer en uppgift att förebringas vid offentlig förhandling, kan det ju sällan föreligga någon skaderisk, om uppgiften lämnas dessförinnan. Kammarrätten föreslår därför att paragrafen utmönstras. *JK* är av samma mening och anför:

Med all rätt framhålls i promemorian att "en viss försiktighet" är motiverad när domstolen tar ställning till frågan huruvida en uppgift skall undantas från sekretess enligt den föreslagna regeln. Enligt min mening är prövningen så vansklig att regeln inte fyller något ändamål. Den bör alltså utgå. Jag vill särskilt framhålla att det här inte är fråga om en tillämpning av offentlighetsprincipen. I den mån handlingen inte skall hållas hemlig kommer den att utlämnas. Vad det gäller är bara *när* handlingen skall tillhandahållas.

SACO/SR har också uppfattningen att den föreslagna bestämmelsen inte har någon funktion att fylla, och i *Domareförbundets PM* anförs bl. a.:

En uppgift, som är sekretessbelagd utan att något skaderekvisit har uppställts, torde väl i allmänhet komma att förebringas inför stängda dörrar. På denna uppgift blir bestämmelsen alltså ej tillämplig. Om en uppgifts sekretess är beroende av om ett skaderekvisit är uppfyllt eller ej, torde man i allmänhet inte kunna anta att det finns någon risk för skada om man till den som särskilt begär det friger en uppgift som kommer att behandlas vid en offentlig domstolsförhandling. Den föreslagna bestämmelsen fyller därför knappast någon funktion vid sidan av skaderekvisiten.

4 §

JK anser att orden "som avser" bör utbytas mot "i dess". Lagtexten kan annars ge anledning till missförstånd. Jfr sammanställningen under 12 kap. 2 §.

Kammarrätten i Göteborg noterar att det i promemorian (s. 602) sägs att paragrafen inte avser sådana fall där en enskild sekretessbestämmelse undantar dom eller beslut från sekretess. Sådana bestämmelser finns på ett flertal ställen i lagen, t. ex. i 8 kap. 4 § som avser beslut om någons omhändertagande för vård. Detta bör enligt kammarrätten framgå av 12 kap. 4 §. Samma åsikt framförs av *kammarrätten i Sundsvall*, som i övrigt godtar paragrafen, och i *Domareförbundets PM*.

JK förklarar att han inte har någon erinran mot den i andra stycket av hänsyn till Europakonventionen upptagna specialregeln men påpekar att anknytningen till begrepp av typen brottmål och tvistemål – till skillnad från ärenden – kan skapa problem. I den mån gränsen mellan mål och ärenden förskjuts eller eventuellt helt tas bort, kommer paragrafen att få en ändrad

innebörd. JK anser att detta inte är tillfredsställande och hänvisar till motiven, av vilka framgår att det bl. a. är uteslutet att ge offentlighet åt beslut i ärenden om telefonavlyssning. I stället för domslut i brottmål skulle enligt JK:s mening möjligen kunna användas uttryck av typen domslut varigenom åtal prövats, alternativt varigenom någon efter åtal frikänts eller fällts till ansvar.

Marknadsdomstolen förklarar sig till fullo dela de överväganden som redovisats beträffande den föreslagna begränsningen av möjligheten att med sekretess omgärda själva decisionen i domar och beslut. Marknadsdomstolen har hittills strävat efter att i möjligaste mån undvika sekretessförordnande beträffande sådan del av domstolens beslut och anser sig redan f. n. tillämpa den princip som föreslås bli lagfäst.

I andra stycket sägs att "första stycket äger ej tillämpning i den mån domstol i dom eller beslut förordnat att sekretessen skall bestå". Enligt *kammarrätten i Göteborg* bör det rimligen stå "i domen eller beslutet", dvs. i bestämd form. I annat fall kan sekretessförordnande ges i ett separat beslut eller i ett helt annat beslut, vilket inte kan vara avsikten.

Om 12 kap. 2 och 3 §§ görs tillämpliga på arrendenämnd och hyresnämnd, bör enligt *bostadsdomstolen* också 4 § få sådan tillämpning. I sådant fall saknas, i enlighet med vad bostadsdomstolen har anfört i anslutning till 10 kap. 15 § beträffande beslut av domstolen, anledning att i sistnämnda paragraf bibehålla en särskild regel om att sekretess inte gäller för beslut av arrendenämnd och hyresnämnd.

5 §

Paragrafen berörs även i någon mån i remissyttranden som redovisas under 12 kap. 6 §. *Hovrätten för Västra Sverige* tillstyrker att 12 kap. 5 § får avsett innehåll.

Två remissinstanser gör påpekanden rörande avfattningen av paragrafen. *Regeringsrätten* påpekar att stadgandet i 12 kap. 5 § och 6 § p 2 att sekretess gäller för vad som förekommit vid överläggning till beslut, i den mån det inte framgår av allmän handling, måste utformas med beaktande av att denna handling kan vara omfattad av sekretess och att denna sekretess givetvis då gäller. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter om andra stycket i paragrafen säger vad som är åsyftat. Följande formulering skulle enligt hovrätten vara tydligare. "Vad som sägs i första stycket om sekretess för innehållet i dom och för vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar skall ha motsvarande tillämpning i fråga om jurys svar på fråga huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning."

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet ifrågasätter om inte 12 kap. 5–6 och 11 §§, vilka avser tystnadsplikter som saknar anknytning till speciella sekretessgrunder, borde samlas i ett särskilt kapitel och samtidigt byggas ut något.

6 §

Åtskilliga remissinstanser föreslår utvidgningar i skilda avseenden av sekretessreglerna i paragrafen främst i fråga om vilka myndigheter och vilka beslut som sekretessen skall avse.

Några remissinstanser föreslår sålunda att med domstol jämställda eller likartade nämnder förs in under 12 kap. 5 § eller att i vart fall de för domstol föreslagna reglerna skall gälla för dessa.

Regeringsrätten pekar sålunda på bestämmelsen i 2 kap. 9 § andra stycket RF om att medborgare, som av annan anledning än brott eller misstanke om brott blivit omhändertagen tvångsvis, skall kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Med prövning av domstol likställs härvid prövning av nämnd, om nämndens sammansättning är bestämd i lag och ordföranden i nämnden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Den nämndprövning som föreskrivs i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) och lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda åsyftas med denna grundlagsbestämmelse. Vid tillkomsten av bestämmelsen (till en början i 11 kap. 3 § RF) framhöll departementschefen (prop. 1973:90 s. 386) att även om en nämnd av nu åsyftat slag enligt svenskt betraktelsesätt inte var att anse som domstol, arten av de uppgifter varmed nämnden tog befattning, dess sammansättning, dess utredningsmöjligheter samt dess helt självständiga ställning i förhållande till regeringen och andra förvaltningsmyndigheter talade för att den internationellrättsligt sett fick betraktas som domstol i den bemärkelse som detta begrepp hade i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Mot bakgrunden av grundlagsbestämmelsen och departementschefens yttrande kan det enligt regeringsrätten ifrågasättas om inte psykiatriska nämnden, utskrivningsnämnderna och beslutsnämnderna för psykiskt utvecklingsstörda borde i sekretesslagen jämställas med domstol. I vart fall bör de i 12 kap. 5 § upptagna reglerna gälla för dessa nämnder. Även för andra organ, vilkas beslut inte överklagas till domstol, kan det vara befogat att låta dessa regler gälla. Samma synpunkter anförs av *Psykiatriska nämnden.* Även *Svea hovrätt* ifrågasätter om inte nämnd som avses i 2 kap. 9 § andra stycket RF bör jämställas med domstol när det gäller tillämpningen av 12 kap. 5 §.

Bostadsdomstolen påpekar att de beslut som fattas av arrendenämnd och hyresnämnd i hög grad är likartade med avgöranden som träffas av domstol och behovet av tystnadsplikt måste anses vara ungefär detsamma. Enligt bostadsdomstolen bör därför samma tystnadsplikt som enligt 5 § gäller vid domstol tillämpas också vid arrendenämnd och hyresnämnd. Detta kan uppnås antingen genom att 5 § ges motsvarande tillämpning vid sådan nämnd eller genom att regeringen meddelar särskilt förordnande enligt 6 §. Den förstnämnda lösningen ter sig naturligast om – såsom bostadsdomstolen har föreslagit – också de tidigare paragraferna i kapitlet blir gällande vid

arrendenämnd och hyresnämnd. Som ytterligare skäl för denna lösning kan åberopas att den medför att samma inskränkning i meddelarfriheten kommer att gälla vid tystnadsplikt i bostadsdomstolen och i nämnd. Bostadsdomstolen påpekar vidare att sekretess enligt paragrafen inte såsom har skett bör begränsas till beslut i vilket ändring kan sökas hos domstol. För arrendenämnderna och hyresnämnderna skulle en sådan begränsning medföra skilda sekretessregler beroende på om ett beslut kan överklagas eller nämnden är enda prövande instans. En sådan skillnad mellan olika typer av ärenden kan inte ha varit avsedd.

Kriminalvårdsnämnden framhåller att eftersom ändring inte kan sökas i beslut av central nämnd inom kriminalvården, kan förordnande som avses i 6 § ej meddelas i fråga om beslut av sådan nämnd. Mot vissa beslut av övervakningsnämnd kan talan föras i hovrätt enligt 37 kap. 8 § BrB, men huvuddelen av besluten överprövas av central nämnd som därvid visserligen har en domstols uppgifter men formellt inte betraktas som domstol. Bestämmelsen i berörda 6 § medger således tydligen att förordnande som där avses kan meddelas beträffande endast en del av övervakningsnämnds olika beslut. Innebörden och arten av de beslut som kriminalvårdens nämnder fattar talar för att en sekretess, som i sak motsvarar den i 12 kap. 5 § föreslagna domstolssekretessen, skall gälla vid dessa nämnder. Någon anledning att i lagen överlämna åt regeringen att bestämma härom synes inte föreligga. Sekretessbestämmelsen bör i stället tas upp i lagen, lämpligen som ett inledande stycke i den föreslagna 6 § i kapitlet. Bestämmelsen kan också tänkas behöva omfatta andra myndigheter, hos vilka det med hänsyn till arten av deras verksamhet framstår som klart att en motsvarighet till den föreslagna domstolssekretessen bör gälla.

Länsstyrelsen i Malmöhus län vänder sig mot bestämmelsen att sekretessen i 6 § begränsas till sådant beslut av statlig myndighet, i vilket ändring kan sökas hos domstol. Länsstyrelsen förordar att regeringen bör få befogenhet att – om särskilda skäl föreligger – i myndighetsutövningsärenden föreskriva tystnadsplikt om innehållet i ännu ej allmänna beslut. Härom anför länsstyrelsen följande. Främsta skälet för tystnadsplikt i fråga om innehållet i ännu ej meddelade domar och beslut anges vara att domstolsavgörandet inte är slutgiltigt förrän det avkunnas. Motsvarande förhållande gäller emellertid enligt länsstyrelsen i stort sett inom den s. k. myndighetsutövningen vid den statliga förvaltningen. Dessa beslut blir som regel inte allmänna förrän de expedieras. Ett annat skäl till nämnda skillnad är risken för att berörda parter kan – om tystnadsplikt inte finns – vidta dispositioner på grundval av underhandsuppgifter om innehållet i domar eller beslut som inte är slutgiltiga. Förhållandet är emellertid motsvarande för förvaltningen avseende myndighetsutövningsärendena. Man skulle t. o. m. kunna hävda att behovet av tystnadsplikt är större inom förvaltningen än inom domstolarna. I anspråk som hävdas vid domstol, i vart fall allmän sådan, finns som

regel en motpart som bestrider det hävdade anspråket. Avgörandet av tvisten blir inte exegibelt eller rättskraftigt, förrän domen vunnit laga kraft. Mot den bakgrunden är kännedomen om innehållet i domen visserligen viktig men än viktigare blir att domen vunnit laga kraft. Innan dess kan ju inga säkra dispositioner vidtas. Inom förvaltningen är det emellertid ofta så att motpart saknas eller att berörda sakägare kan ha ett ringa intrese av att överklaga. Till detta kommer att besluten ofta får verkställas utan hinder av laga kraft. Dessa förhållanden gör det särskilt viktigt att inte spekulationer om innehållet i ett inte slutgiltigt beslut kommer ut. Som exempel på angivna ärenden med stora ekonomiska intressen inblandade kan nämnas tillstånd att bedriva grustäkt, tillstånd att bygga inom område skyddat enligt naturvårdslagen och från den kommunala sidan byggnadslov. Det kan således enligt länsstyrelsen konstateras att skälen för tystnadsplikt om innehållet i ännu ej meddelade domar/beslut inte är exklusivt för domstolarna utan gör sig med samma styrka gällande inom vissa delar av den offentliga förvaltningen. Mot den bakgrunden framstår det som principiellt felaktigt att generellt föreskriva och utöka angiven tystnadsplikt inom domstolsväsendet men kräva synnerliga skäl för införande av motsvarande tystnadsplikt inom förvaltningen. Regeringen bör därför få befogenhet att – om särskilda skäl föreligger – i myndighetsutövningsärende föreskriva tystnadsplikt om innehållet i ännu ej allmänna beslut. Förslaget i 12 kap. 6 § bör däremot gälla för övriga beslut. När det gäller tystnadsplikt om vad som förekommit vid överläggning till dom/beslut är motivet härför främst att skapa förutsättningar för en öppen diskussion som kan ge en allsidig belysning av målet/ärendet. Detta behov är lika angeläget inom förvaltningen avseende myndighetsutövningsärendena som inom domstolsväsendet. Vad som ovan föreslagits om tystnadsplikt gäller även i detta fall.

Andra remissinstanser framhåller att sekretess enligt 6 § bör gälla vissa särskilt angivna myndigheter. Sålunda menar *JK* att till den kategori av myndigheter som avses i 12 kap. 6 § synes kunna föras även statens ansvarsnämnd. F. ö. kan enligt JK för denna nämnds verksamhet behövas även andra särskilda sekretessregler. Nämnden kan uppenbarligen komma att handlägga ärenden i vilka för den enskilde eller det allmänna känsliga uppgifter kan förekomma. *Kriminalvårdsstyrelsen* framhåller att förslaget innebär att regeringen skulle kunna föreskriva sekretess för innehållet i ej avkunnat eller expedierat beslut och för vad som förekommit vid överläggning inom stängda dörrar såvitt avser övervakningsnämnds beslut enligt 37 kap. 8 § BrB, men ej för övervakningsnämnds beslut enligt 37 kap. 7 § BrB. Ifrågavarande sekretess skulle över huvud taget ej kunna gälla för kriminalvårdens centrala nämnder, något som styrelsen anser borde göras möjligt, då nämndernas beslut i hög grad är likartade med avgöranden som träffas av domstol. Så gäller även många beslut av kriminalvårdsstyrelsen, särskilt i de fall beslut fattas av styrelsen i plenum enligt 9 § instruktionen för

kriminalvårdsverket, varför styrelsen i denna del hemställer att regeringen föreskriver sekretess enligt 6 § som avses i bestämmelsen för kriminalvårdsstyrelsens beslut. Ungdomsfängelsenämnden menar att med hänsyn till innebörden av och karaktären hos bl. a. de beslut som de centrala nämnderna, och efter delegation, de lokala övervakningsnämnderna, har att meddela kan starkt ifrågasättas om regeln i 12 kap. 6 § bör begränsas till att avse endast beslut i vilket ändring kan sökas vid domstol. I sak synes nämligen befogat att sekretess som avses i nämnda lagrum även bör kunna komma i fråga i anslutning till dessa nämnders beslut. *Statens ansvarsnämnd* förordar att regeringen – om den tilltänkta lagstiftningen kommer till stånd – med avseende på ansvarsnämnden meddelar sådan föreskrift som avses i 12 kap. 6 §. *Patent- och registreringsverket* hemställer också att regeringen meddelar föreskrift enligt 12 kap. 6 § avseende verket. *Arbetarskyddsstyrelsen* anmärker att styrelsen och yrkesinspektionen inte finns bland de myndigheter, för vilka sekretess skall kunna gälla enligt 12 kap. 6 §. Arbetarskyddsstyrelsen kan inte acceptera att styrelsen och yrkesinspektionen lämnas utanför. Man har här att göra med frågor där det är väsentligt att tjänstemän och partsrepresentanter vid sina interna diskussioner fritt kan belysa de föreliggande frågorna och problemställningarna. Enligt styrelsens uppfattning är uttalandena i promemorian (s. 607) väl tillämpbara på arbetarskyddsverkets område. Det är svårt att förstå varför t. ex. vitesförelägganden enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor eller beslut i taxeringsnämnd skulle kunna bli föremål för sekretess medan detta inte skulle vara möjligt när det gäller vitesföreläggande eller andra beslut från en yrkesinspektionsnämnd. Styrelsen har vid flera tillfällen fått kritik för att beslut läckt ut innan parten själv fått del av dem. I ärenden där beslut fattas av tjänstemän inom styrelsen är det vanligt att ett flertal interna diskussioner förs och att många olika promemorior och beslutsförslag cirkulerar innan ärendet blir förmål för slutlig handläggning. Det är här viktigt att alla som deltar i arbetet har möjlighet att i fria och obundna diskussioner föra fram sina åsikter. Det är också viktigt att de kan föra fram uppslag och idéer som ännu inte hunnit mejslas ut till genomtänkta och underbyggda ståndspunktstaganden. Sådana uppslag och idéer överges ofta under diskussionens gång men har ändå varit fruktbara genom att de berikat denna och givit impulser som fört arbetet framåt. Om sådana uttalanden och handlingar inte är skyddade av sekretess kan det leda till att tjänstemännen avstår från att framföra dem, något som skulle hämma en allsidig belysning i ärendebehandlingen samt minska beslutens kvalitet. *Buss- och taxivärderingsnämnden* ifrågasätter om inte 12 kap. 6 § borde vara tillämplig även på nämnden.

Tre instanser föreslår en utökning av antalet myndigheter där sekretess enligt 6 § bör gälla utan att bestämt avgränsa dem. Sålunda bör enligt *domstolsverket* vid det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte reglerna i 12 kap. 6 § bör omfatta även vissa andra

myndigheter än sådana över vars beslut talan skall föras vid domstol. Intresset av insyn i myndigheternas göranden och låtanden väger såsom framhållits i promemorieförslaget tungt. De skäl som anförts för sekretess kan emellertid enligt domstolsverkets mening vara tillämpliga beträffande beslut som fattas under domstolsliknande former av vissa andra myndigheter. Som exempel på sådana myndigheter kan nämnas rättshjälpsnämnderna och domstolsverkets besvärsnämnd för rättshjälpen. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anser att begränsningen av 6 § till att avse beslut av statlig myndighet, i vilket ändring kan sökas hos domstol, knappast förefaller rationell. Behov av sekretess beträffande ännu ej meddelade beslut eller överläggningar till beslut kan föreligga även i ärenden, vari besvär anförs hos överordnad förvaltningsmyndighet eller hos regeringen, t. ex. ärenden om tjänstetillsättning. Ett närliggande problem gäller sekretessen beträffande innehållet i handlingar, som ännu inte nått det handläggningsstadium då de blir att betrakta som allmänna. Enligt förslaget blir sekretessen här helt beroende av om någon speciell sekretessgrund kan åberopas. Sekretess kan emellertid här behövas helt enkelt därför att myndigheten behöver arbetsro och bibehållen handlingsfrihet, tills ärendets handläggning är avslutad. Fakultetens synpunkter biträds av *rektorsämbetet vid Lunds universitet.*

Två remissinstanser tar upp frågan om sekretess vid kommunala myndigheter. *Sociala centralnämnden i Göteborg* påpekar att de kommunala nämndsammanträdena inte är offentliga och att nämndens ledamöter i regel inte är skyldiga tåla närvaro av utomstående. Enligt en bestämmelse i stadgan angående offentlighet och sekretess inom Göteborgs kommun gäller att befattningshavare inte obehörigen får omtala, vad som förekommit vid sluten överläggning inom myndighet i vidare mån än som framgår av myndighetens justerade protokoll. Denna tystnadsplikt gäller dock enbart befattningshavare hos kommunen. Motivet till här beskrivna regler torde bl. a. vara, att den enskilde nämndledamoten skall kunna delta i överläggningarna utan att behöva känna sig hämmad av utomståendes närvaro. Han skall också vara förvissad om, att vad han yttrar under dessa överläggningar inte skall komma till obehörigas kännedom. Om den i promemorian föreslagna regeln upphöjs till lag, kommer det emellertid inte att finnas någon allmän regel om sammanträdessekretess på det kommunala området, för såvitt man inte – såsom fallet är i Göteborg – tagit in föreskrifter om sådan sekretess i en kommunal stadga. Några nya tystnadsplikter av detta slag kan dock inte tillskapas på detta sätt, utan de måste i så fall tas in i det föreliggande förslaget till sekretesslag. Sociala centralnämnden anser att den föreslagna regeln om sammanträdessekretess är alltför restriktivt avfattad. Även på det kommunala området bör det finnas en möjlighet att föreskriva sådan sekretess, i vart fall i fråga om vad som har förekommit vid myndighetens överläggningar inom stängda dörrar. Det bör ankomma på kommunens fullmäktige att avgöra om en sådan möjlighet att föreskriva sekretess

beträffande de kommunala nämndsammanträdena skall utnyttjas eller ej. *Göteborgs kommunstyrelse* uttalar i anslutning till sociala centralnämndens yttrande att visserligen föreskriver den nuvarande stadgan angående offentlighet och sekretess inom Göteborgs kommun, vilken antagits av fullmäktige, att befattningshavare hos kommunen inte får röja sådant som inte kommer att framgå av protokollet eller eljest allmänna handlingar. Med hänsyn till bl. a. kommunaldemokratiutredningens tankegångar om en mera öppen kommunal debatt anser inte kommunstyrelsen att det är påkallat med någon tystnadsplikt, som skulle kunna omfatta också förtroendemännen, i dessa hänseenden. När det gäller de sekretesskyddade intressena t. ex. i inköpssituationer och socialärenden stadgas redan sekretess enligt andra bestämmelser i den föreslagna lagen. För Göteborgs kommuns vidkommande gäller den i stadgan föreskrivna tystnadsplikten också efter det att lagförslaget har trätt i kraft. Regeringen förutsätts enligt övergångsbestämmelserna få bemyndigande att överlåta åt kommun att upphäva tystnadsplikten i fråga.

En speciell fråga, nämligen den om sekretessens omfattning enligt 5 och 6 §§ för den som avlagt domared, tas upp av två remissinstanser. *Kriminalvårdsnämnden*, som alltså förordar att en sekretess som motsvarar den i 12 kap. 5 § skall gälla vid kriminalvårdens nämnder, menar att, om en sådan lagstiftning genomförs, det är anledning att överväga, huruvida föreskriften om domared i 37 kap. 5 § BrB bör behållas i lagstiftningen. Anmärkas bör att denna föreskrift i promemorian tydligen förutsätts skola stå kvar oförändrad, om den där föreslagna regleringen skulle genomföras. Som följd av straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB synes föreskriften då komma att innebära att ledamot eller suppleant i nämnd inom kriminalvården blev underkastad en viss tystnadsplikt vid sidan av sekretessreglerna i 12 kap. sekretesslagen. Räckvidden av deras tystnadsplikt skulle dock inte bli fullt klar. Den skulle därtill få begränsad faktisk betydelse i nämndernas verksamhet, eftersom den inte skulle komma att omfatta alla som deltar däri. *Ungdomsfängelsenämnden* påpekar att den sekretess som följer av 12 kap. 5 och 6 §§ enligt motiven är avsedd att ersätta den tystnadsplikt som f. n. grundar sig på domared eller motsvarande försäkran. Föreskrifter om sådan ed eller försäkran förekommer f. n. inte bara beträffande domstolar; för bl. a. de centrala nämnderna inom kriminalvården gäller sålunda att ledamot och ersättare skall ha avlagt domared (BrB 37:5). Det är oklart huruvida sekretess i nu angivet hänseende kommer att gälla utanför de områden som berörs av bestämmelserna i 12 kap. 5 och 6 §§ i de fall då vederbörande befattningshavare avlagt domared. Lydelsen av straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB ger dock närmast vid handen att så skulle vara fallet. Frågan bör under alla förhållanden bli föremål för överväganden under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Juridiska fakultetens vid Lunds universitet synpunkter på bl. a. paragrafens placering har redovisats under 12 kap. 5 §.

7 §

Hovrätten för Västra Sverige finner det naturligt att samma sekretessregler kommer att gälla hos JO och hos JK. De föreslagna reglerna har inte givit hovrätten anledning till erinran.

Såväl JK som JO behandlar utförligt den föreslagna paragrafen.

JK

JK kommenterar de föreslagna sekretessbestämmelserna i promemorian med utgångspunkt från JK:s olika verksamhetsgrenar. I redovisningen här nedan av JK:s yttrande medtas i huvudsak endast sådana synpunkter som rör innebörden och tillämpligheten av 12 kap. 7 §. För fullständighetens skull redovisas emellertid på vissa ställen JK:s synpunkter på andra sekretessbestämmelser.

I fråga om tillsynsverksamheten förordar JK såväl i initiativärenden som ansökningsärenden från myndigheter och från enskilda ett gemensamt skaderekvisit av den innebörd som föreslås i 12 kap. 7 § tredje stycket 1 "avseväird skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse". Härom anför JK följande. De föreslagna bestämmelserna i 12 kap. 7 §, som gäller tillsynsverksamheten, innebär att samma uppgift kan komma att behandlas olika, beroende på hur den kommer till JK:s kännedom. Som exempel kan nämnas följande. JK får på något sätt anledning att infordra vissa upplysningar från en myndighet. Dessa blir då hemliga hos JK om de är hemliga hos myndigheten. Om samma ärende i stället väcks genom en anmälan från myndigheten själv, blir samma uppgifter hemliga endast om det kan antagas att ett röjande skulle medföra avseväird skada eller betydande men. Ett annat exempel är att en enskild person gör en anmälan till JK och därvid lämnar uppgifter av starkt integritetskänslig natur, vilka föranleder en remiss till myndighet. I detta fall blir den enskildes uppgifter regelmässigt offentliga. Myndighetens remissyttrande blir däremot hemligt hos JK i den mån det innehåller uppgifter som är underkastade sekretess hos myndigheten. Med utgångspunkt från det först angivna exemplet finns det anledning fråga sig om man beträffande uppgifter som inkommer till JK från myndighet bör göra skillnad på fall då uppgiften lämnas i en anmälan och fall då uppgiften lämnas i exempelvis ett remissyttrande. Från integritetssynpunkt synes svaret helt givet. Uppgiftens natur bör avgöra frågan, inte hur ärendet anhängiggjorts. Från synpunkten av kontroll och insyn i JK:s verksamhet kan möjligen något starkare skäl tala för öppenhet i anmälningsärenden än i initiativärenden men enligt JK kan denna omständighet inte motivera den olika behandling som här föreslagits. Det senare exemplet visar att den enskilde anmälaren har mycket små möjligheter till sekretesskydd för sina egna uppgifter medan myndigheten har större möjligheter. Bortsett från den

bristande balansen finns det enligt JK anledning att överväga vilken effekt det svaga sekretesskyddet för anmälarens uppgifter kan få. Det kan inte uteslutas att en enskild drar sig för att göra en anmälan därför att den skulle dra med sig en inte önskvärd offentlighet. Situationen kan i vissa fall likna en förtroendesituation. Slutsatsen av resonemanget blir att de föreslagna reglerna inte är lämpliga. Reglerna strider f. ö. mot det system som eljest genomgående tillämpats i förslaget, nämligen att sekretessreglerna knutits till viss verksamhet eller ärendetyp eller till viss myndighet. En ny sekretessregel för JK:s och JO:s tillsynsverksamhet bör övervägas. Det kan enligt JK ligga nära till hands att låta en ny sekretessregel innehålla ett skaderekvisit av den innebörd som föreslagits i 12 kap. 7 § tredje stycket första meningen. Det får sedan, i överensstämmelse med den grundtanke som JO gjort sig tolk för i remissyttrandet över OSK:s betänkande, ankomma på JO och JK att utveckla en praxis på området.

JK tar vidare upp frågan om vissa uppdrag som lämnas av regeringen till JK är att betrakta som tillsynsärenden och anför härom följande.

En väsentlig fråga är om vissa uppdrag som regeringen lämnar till JK kan anses utgöra tillsynsärenden. JK har inte själv något bestämt svar på frågan. Det förefaller som om uppdragen ibland lika gärna kunde ha lämnats till en kommitté eller en särskild undersökningskommission e. d. men ibland företer uppdragen mycket stor likhet med vanliga tillsynsärenden, dvs. ärenden som anhängiggjorts genom anmälan från myndighet eller från enskild. Möjligen bör svaret på den ställda frågan vara att i den mån regeringen i samband med uppdraget påtalar ett missförhållande av något slag skall ärendet behandlas som ett tillsynsärende. I annat fall skulle uppdraget betraktas som ett fristående uppdrag, vilket JK är skyldig att utföra i sin egenskap av regeringens juridiske rådgivare eller enbart på grund av sin allmänna ställning i förhållande till regeringen.

JK tar härunder upp frågan i vad mån reglerna om förundersökningssekretess är tillämpliga vid utövning av JK:s åklagarfunktion. Härom anförs följande. Uppgiften att vara åklagare tillkommer JK i åtminstone följande fyra sammanhang nämligen, inom ramen för tillsynsverksamheten, enligt 12 kap. 8 § RF, enligt TF och radioansvarighetslagen samt i mål enligt 79 § militära rättegångslagen. Enligt förslaget tillkommer ytterligare ett fall nämligen det som regleras i 8 kap. 7 § RB. För samtliga dessa fall gäller att förundersökning i rättegångsbalkens mening förekommer. Det är därför av intresse att klargöra om och i vilken mån promemorians förslag i fråga om förundersökningssekretess är tillämpliga även på sådan förundersökning som leds av JK eller sker på JK:s uppdrag. Promemorian synes inte ge svar på alla de frågor som här kan uppställas. Till att börja med kan konstateras att promemorian (s. 613) – med godtagande av ett uttalande av JO – bygger på tanken att det inte längre finns skäl att bibehålla regleringen av sekretessen i

JO:s och JK:s tillsynsverksamhet som ett led i bestämmelserna om förundersökningssekretess. Detta torde innebära att ingen av de regler som behandlar förundersökningssekretessen gäller sådan förundersökning som JO eller JK bedriver inom ramen för sin tillsynsverksamhet. I stället tillämpas 12 kap. 7 §. Ärenden om åtal mot ledamöter av högsta domstolen eller regeringsrätten kan troligen anses tillhöra JK:s tillsynsverksamhet. I fråga om tillsyn enligt TF görs i promemorian (s. 614) ett uttalande av innehåll att endast sådan tillsyn som inte avser offentliga funktionärer, vilka står under JK:s tillsyn, skulle falla utanför den normala tillsynsverksamheten. Åtal för tryckfrihetsbrott skulle alltså tillhöra JK:s tillsynsverksamhet om den åtalade står under JK:s tillsyn i sin egenskap av offentlig funktionär. I andra fall skulle åtalsärendet falla utanför tillsynsverksamheten. Detta kan enligt JK:s mening inte vara en tillfredsställande ordning. Åtal enligt TF:s (och motsvarande lagstiftning) regelsystem bör från sekretessynpunkt behandlas på samma sätt oberoende av om den tilltalade är en offentlig funktionär eller inte. Ärenden där JK är åklagare enligt den särskilda regeln i 79 § militära rättegångslagen synes inte ha behandlats i promemorian. Med hänsyn till ärendenas natur är det – trots att den misstänkte som offentlig funktionär står under JK:s tillsyn – enligt JK:s mening inte rimligt att betrakta dem som ärenden inom den normala tillsynsverksamheten. Detsamma måste gälla åtalsärenden enligt 8 kap. 7 § RB. Den fråga som måste besvaras är nu om den föreslagna sekretesslagens regler om förundersökningssekretess är tillämpliga på sådan förundersökning som enligt det nyss anförda inte kan hänföras under JK:s normala verksamhet med tillsyn över offentliga funktionärer. Lagtekniskt är detta möjligt genom att i begreppet åklagarmyndighet intolkas även JK i de fall som här avses. En sådan ordning torde böra gälla. Hos JK kommer därmed att gälla samma sekretess som i jämförbara fall gäller hos andra åklagare.

JK:s uppgift enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål: Enligt 2 § i nämnda lag äger JK på begäran av anhållningsmyndigheten medge förlängning av den tid inom vilken häktningsframställning senast skall avlåtas. Det är uppenbart att sekretesskydd kan behövas i sådana ärenden. Frågan har inte särskilt behandlats i promemorian. Ärendena kan inte anses tillhöra JK:s tillsynsverksamhet.

JK:s tillsyn över advokatväsendet: Sekretessbehovet hos JK synes tillgodosett genom den i 10 kap. 14 § föreslagna regeln.

JK:s uppgift som regeringens juridiske rådgivare: Inom ramen för denna verksamhet kan JK komma att ta befattning med sekretessbelagda uppgifter inom vitt skilda områden. Principen bör givetvis vara den att om materialet är hemligt hos regeringen bör detsamma gälla hos JK. Det förefaller JK som om de föreslagna reglerna med ett undantag ger nödvändigt skydd. Undantaget utgörs av 12 kap. 8 §. Om regeringen – vilket

synes mig vara ett praktiskt fall – önskar inhämta JK:s yttrande i t. ex. ett ärende om besvär enligt 13 kap. 9 § bör den uppgift som avses med besvären kunna hållas hemlig även hos JK.

JK tar slutligen upp sekretessfrågan beträffande beslut av JK och förordar – i strid mot promemorieförslaget – att sekretess i viss utsträckning skall kunna förekomma i fråga om beslut. JK behandlar i detta avseende först beslut av JK och JO i tillsynsärenden och anför härom följande. JK är mycket positiv till tanken på total offentlighet när det gäller JK:s beslut. JK tror också att det går att driva tanken mycket långt men vill påpeka att det delvis måste ske på bekostnad av klarheten. En strävan att förse besluten med uttömmande och för allmänheten klargörande motiveringar kommer inte alltid att kunna förenas med offentligheten. I den mån mer väsentliga uppgifter utelämnas kan besluten rent av bli missvisande. Det är på grund av dessa omständigheter enligt JK klart att en total offentlighet i viss utsträckning också kommer att äventyra JO:s och JK:s vägledande och tillrättaläggande verksamhet. Inte ens den myndighet som närmast berörs skulle ju få fullständig klarhet om vad som varit avgörande för beslutet. Den uppfattning JK här uttalat har i promemorian framförts på tal om sekretess för domstols dom (s. 168). Enligt JK:s mening finns det ingen anledning att anlägga ett annat synsätt på JK:s beslut. Trots vad JK här anfört skulle JK vara beredd att ansluta sig till förslaget om JK inte funnit exempel på fall där offentlighet är helt utesluten. Ett tillspetsat men inte uteslutet fall är t. ex. att JK skulle vilja väcka åtal mot en åklagare och en rådman för myndighetsmissbruk bestående i att de utan laga grund ansökt om tillstånd till resp. givit tillstånd till telefonavlyssning. Det är uppenbart att JK i ett sådant fall måste i beslutet ange namnet på den person som telefonavlyssningen gällt och även den telefon som avlyssnats. Uppgifter i dessa hänseenden är nödvändiga för att domstolen skall kunna pröva JK:s åtal. Telefonavlyssningen kan emellertid fortfarande pågå eller ha återupptagits och offentliggörande av uppgifterna i fråga därför vara uteslutet. Ett annat fall, där JK har svårt att tänka sig att beslutet skulle kunna till alla delar bli offentligt är ett tillsynsärende av mer omfattande slag gällande säkerhetspolisens verksamhet. Beslutet kan naturligtvis göras så urvattnat att det inte avslöjar något men därmed kan det också vara helt meningslöst, ja t. o. m. missvisande. JK bör - liksom domstolarna – ha rätt att i sina beslut redovisa fakta och bedömningar på ett sätt som inte kan missförstås. Slutsatsen blir alltså att JK måste tilläggas en rätt att i vissa lägen sekretessbelägga åtminstone vissa delar av sina beslut. En sådan slutsats är inte märklig. Lagförslaget innehåller ju en mängd sekretessregler till skydd för olika intressen och uppgifter inom nästan alla områden som kan förekomma i JK:s beslut. Reglerna medger i regel inte undantag för det fall att uppgiften i fråga ingår i JK:s beslut. JK vill här inskjuta att förhållandet mellan 12 kap. 7 § tredje stycket sista punkten och t. ex. 3 kap. 1 och 2 §§ är oklart. Om avsikten är att uppgifter som är hemliga enligt 3 kap. 1 och 2 §§

skall bli offentliga om de ingår i JK:s beslut bör detta komma till uttryck i lagtexten.

JK behandlar därefter beslut av JK vid sidan av JK:s tillsynsverksamhet och anför härom följande. Det hittills anförda har för JK:s del gällt enbart den del av verksamheten som omfattas av vad promemorian betecknar som tillsyn över offentlig verksamhet. Som förut framgått har JK en omfattande verksamhet vid sidan därav. I dessa delar innehåller promemorian inga direkt till JK adresserade regler om beslutets offentlighet. En hastig granskning synes ge vid handen att det kan föreligga behov av att hålla beslut hemliga i ärenden enligt 1952 års tvångsmedelslag. I detta fall kan det framför allt finnas ett behov att hemlighålla ev. skäl för JK:s beslut. Inom verksamheten som regeringens juridiske rådgivare finns ett behov av sekretess men JK utgår från att de yttranden eller de utredningar JK kan avlämna inom ramen för denna verksamhet inte är att beteckna som beslut. Hur en sekretessregel beträffande JK:s beslut bör utformas måste övervägas ytterligare. Ett sätt är emellertid att ge JK (och JO) samma kompetens som domstol har enligt 12 kap. 4 § i förslaget. Något konstitutionellt hinder mot en sådan lösning kan inte föreligga. Om en annan konstruktion måste väljas kan det möjligen vara en tanke att anknyta till reglerna om meddelarskyddet. I varje fall bör uppgifter som är förenade med tystnadsplikter vilka bryter meddelarskyddet, inte heller bli offentliga om de ingår i JK:s beslut.

JO

JO erinrar om att ombudsmännen av ålder arbetar med stor öppenhet. Reglerna om polis- och förundersökningssekretess i 10 § SekrL äger enligt vad som där uttryckligen sägs inte tillämpning hos JO. Inkomna anmälningar behandlas med ytterst få undantag som offentliga. Detsamma gäller i fråga om yttranden som inhämtats från myndighet eller tjänsteman. Inspektionsprotokoll har under senare år undantagslöst behandlats som offentliga. Detsamma gäller av JO meddelade beslut. Endast när det gäller myndighets egna handlingar som inkommit till JO har bedömningen varit en annan. De har ansetts behålla sin ev. sekretess även sedan de inkommit till JO. – Tillämpat på handlingar som infordrats från myndighet innebär förslagets huvudregel ingen ändring mot nuläget och föranleder ej erinran från JO:s sida. – I dag kommer det endast undantagsvis i fråga att sekretessbelägga yttrande (remisssvar) som inkommit från myndighet eller tjänsteman. Det finns enligt JO:s mening inte tillräcklig anledning att gå så långt i sekretesshänseende som följden skulle bli om förslaget genomförs på denna punkt. Yttranden från myndighet eller tjänsteman bör kunna likställas med myndighets eller tjänstemans anmälan, med andra ord sekretess bör gälla endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt

eller enskilt intresse. – JO:s inspektionsprotokoll innehåller i stor omfattning uppgifter som erhållits från den inspekterade myndigheten eller dess tjänstemän. De kan även innefatta redogörelse för JO:s iakttagelser m. m. Skäl kan anföras för att inspektionsprotokollen bör följa samma regler i sekretesshänseende som myndighets yttrande. Att helt utesluta möjligheten till sekretess kan i vissa speciella fall medföra svårigheter, t. ex. när det gäller att dokumentera viss information. JO förordar därför att regeln i tredje stycket första punkten i förevarande paragraf av förslaget får motsvarande tillämpning också på inspektionsprotokollen. – Vad gäller anmälningar och andra skrivelser från allmänheten föreslås sekretess endast enligt 3 kap. och enbart om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra betydande men för riket. JO vill föreslå en något vidgad sekretess. Det gäller dem som är underkastade sekretess på grund av förordnande enligt RB eller förbehåll enligt sekretesslagen. Å ena sidan vore det ur rättssäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande om den som ålagts sådan tystnadsplikt, inte skulle kunna anföra klagomål till JO angående något som omfattas av tystnadsplikten. Å andra sidan bör den föreskrivna sekretessen rimligen inte få brytas av att uppgifter som omfattas av sekretessen blir offentliga om de åberopas i en anmälan till JO. Sekretesskyddet för anmälningar m. m. från allmänheten synes därför böra utvidgas så att sekretess i nu angivna fall förs vidare när uppgifter som omfattas av sekretessen förekommer i skrivelse till JO (jfr f. ö. föreslagna inskränkningar i meddelarfriheten enligt 14 kap. 2 § 4 och 6). – Vad gäller JO:s beslut föranleder förslaget – att de alltid skall vara offentliga – ingen erinran från JO:s sida. I enlighet med vad JO nu sagt föreslår JO att 12 kap. 7 § tredje stycket i förslaget ersätts av bestämmelser med följande innehåll i sak (en uppdelning på flera stycken synes dock motiverad så att ej undantagsregler och självständiga regler sammanblandas): Sekretess för uppgift i anmälan eller yttrande från myndighet eller den, som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndighet, gäller endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. För uppgift som någon, som ej är underkastad sekretess enligt 1 kap. 2 § 2, lämnar i anmälan eller annan skrivelse gäller sekretess endast om uppgiften är sådan att den som lämnar uppgiften är underkastad tystnadsplikt på grund av förordnande enligt 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket RB eller på grund av förbehåll enligt 2 kap. 10 §, 11 §, 12 § fjärde stycket, 13 § andra stycket eller 15 § denna lag, eller för uppgiften gäller sekretess enligt 3 kap. och det kan antagas att röjande av uppgift som sist sagts skulle medföra betydande men för riket. Sekretess för uppgift i inspektionsprotokoll gäller om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. Sekretess gäller ej beslut varigenom ärende avgörs. – JO tillägger att med anmälan, yttrande eller skrivelse åsyftas en inlaga till JO. Ev. därvid fogade bilagor får bedömas för sig. En bilaga, som utgörs av en

självständig sekret handling t. ex. en sjukjournal, bör inte förändra karaktär därför att den inges till JO. Innefattar däremot bilagan endast en vidareutveckling av tankegångarna i inlagan får den följa samma regler som denna.

SACO/SR är mycket tveksam till förslaget i 12 kap. 7 § och anför härom följande. Det vore önskvärt att de enskilda sekretessreglerna utformades på sådant sätt att en övergripande regel inte behövde meddelas. Låter detta sig inte göra, bör i vart fall reglerna om fortplantning av sekretess samlas i ett kapitel och disponeras på ett mer överskådligt sätt än som skett.

I formellt hänseende gör regeringsrätten och kammarrätten i Göteborg följande påpekanden. *Regeringsrätten* framhåller att i 12 kap. 7 § tredje stycket används uttrycket "den som är underkastad sekretess". Detta uttryck är inte väl valt. Det är ju snarare uppgiften än personen som är underkastad sekretess. Bättre vore att skriva den som har att iaktta sekretess. *Kammarrätten i Göteborg* pekar på att det av paragrafens första stycke framgår att sekretessen gäller i den omfattning som framgår av andra-fjärde styckena. I andra stycket stadgas en regel om sekundär sekretess hos JO och JK. I tredje stycket ges sedan dels undantag från sekundärsekretessen, dels en primär regel om att för uppgift som lämnas av enskild gäller endast sekretess enligt 3 kap. Dessa två bestämmelser hör enligt kammarrättens mening inte ihop systematiskt och bör därför skiljas åt.

8 §

Endast *JK* har berört denna paragraf. Vad JK har anfört finns redovisat under 12 kap. 7 § i avsnittet om JK:s uppgift som regeringens juridiska rådgivare.

9 §

JK uppmärksammar hänvisningen i första stycket 2 p till den tystnadsplikt som gäller för tjänstemän i riksdagen enligt vissa lagrum i RF och RO. I promemorian sägs (s. 622), att sekretessen för dessa tjänstemän i första hand regleras i sekretesslagen samt att den omständigheten att vissa tjänstemän i riksdagen dessutom kan komma att bli underkastade tystnadsplikt enligt RF och RO inte synes behöva leda till praktiska svårigheter. Den förevarande bestämmelsen i 9 § kan enligt JK i sin utformning fattas som en exklusiv tystnadspliktsregel för tjänstemännen hos riksdagen, varav skulle följa att i övrigt ingen sådan plikt föreligger för den. Det kan över huvud taget ifrågasättas om inte hela meningen, som ju endast innefattar en hänvisning till vad som gäller enligt annan lagstiftning, kan utgå såsom obehövlig.

10 §

Riksdagens revisorer förklarar sig inte ha någon erinran mot paragrafen.

JK kommenterar uttalandet i motiven att befogenheten att förordna om undantag från sekretess tillkommer "den organisationsform, hos vilken uppgiften förekommer", t. ex. ett riksdagsutskott. Detta kan dock enligt JO inte utläsas ur paragrafen. Det torde få ankomma på riksdagen att själv bestämma om behörigt organ.

11 §

ÖB delar de i motiven till denna paragraf anförda synpunkterna och tillstyrker att paragrafen får den föreslagna lydelsen. Även *Statens kärnkraftsinspektion* är positiv till paragrafen.

Socialstyrelsen menar att föremålet för sekretessen bör begränsas. Styrelsen framhåller följande. Mycket av sådana uppgifter, varom en tjänsteman inom samma eller annan myndighet har tystnadsplikt, kan bli känt för en växeltelefonist. Därför har socialstyrelsen i och för sig inget att einra mot att personal i en myndighets telefonväxel erhåller förbud mot att röja eller utnyttja vid tjänstgöringen inhämtad sekretessbelagd uppgift om telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten. Den nu föreslagna bestämmelsen synes emellertid alldeles för generellt hållen och omfattar även sådana uppgifter, som en växeltelefonist kan få reda på men som eljest inte är belagda med tystnadsplikt. Som skäl härför anförs i motiven (s. 625) att det knappast kan överlämnas till växeltelefonist att avgöra om en sekretessregel är tillämplig i det enskilda fallet. För en sådan bedömning saknar telefonisten tillräckligt underlag. Särskilt gäller detta om sekretessregeln är försedd med ett skaderekvisit. Enligt socialstyrelsens mening måste växeltelefonister i likhet med samtliga övriga tjänstemän, vilka kan sättas i motsvarande situation hos en myndighet, erhålla tillfredsställande undervisning om gällande sekretessbestämmelser. Om tveksamhet uppstår i ett konkret fall, bör vidare myndighetens juridiska experter rådfrågas. Styrelsen ställer sig därför tveksam till att den nu föreslagna bestämmelsen inte begränsas i erforderlig mån.

Byggnadsstyrelsen ifrågasätter om den absoluta tystnadsplikten för den som tjänstgör i myndighets telefonväxel fullt tydligt kommit till uttryck i den föreslagna lagtexten. Den aktuella paragrafens hänvisning till de grundläggande bestämmelserna i 1 kap. 2 § 2 med dess lydelse (förbud att röja sekretessbelagd uppgift etc.) kan enligt styrelsen föranleda missförstånd.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att paragrafen genom sin placering närmast efter bestämmelserna om riksdagen gör ett nära nog löjeväckande intryck. Fakultetens synpunkter därutöver på paragrafen finns redovisade under 12 kap. 5 §.

Övriga frågor

JK sekretess

JK ställer frågan hur man i promemorian har tillgodosett behovet av sekretess för uppgifter som ingår i JK:s verksamhet som regeringens högste ombudsman. Denna uppgift – som numera är en av JK:s dominerande arbetsuppgifter – är av mångskiftande beskaffenhet och det kan därför i verksamheten ingå många olika uppgifter som av olika skäl kan böra sekretessbeläggas. Enligt JK är många sekretessregler utformade så att de gäller för uppgift av visst slag. Sådana regler ger naturligtvis skydd även hos JK. – Mycket vanligt är att sekretess anges gälla i ärende av visst slag, t. ex. om arbetsförmedling (9 kap. 1 §). Om JK i sin verksamhet som skadereglerare får ta befattning med uppgifter som i och för sig omfattas av sådan sekretessregel, torde något sekretesskydd ej föreligga hos JK. Ärendet kan ju nämligen ej anses gälla t. ex. arbetsförmedling. Eftersom det inte finns någon regel i förslaget som tar direkt sikte på JK:s verksamhet som "statsadvokat" synes det klart att någon primär sekretess inte föreligger hos JK. Det återstår att undersöka huruvida ett tillfredsställande skydd kan anses föreligga genom regler om sekundärsekretess. Huvudbestämmelsen om sekundärsekretess är 1 kap. 5 § JK:s tillsynsverksamhet är helt undantagen från tillämpningsområdet för denna bestämmelse. I den mån JK kan betecknas som åklagarmyndighet omfattas JK av regeln i första stycket 2. Därigenom kan sekretessbehovet tillgodoses i de ärenden utanför ramen för JK:s tillsyn över offentlig verksamhet där JK agerade på samma sätt som en allmän åklagare. Den nu aktuella verksamheten som regeringens högste ombudsman – dvs. framför allt skadereglering men också tillvaratagandet av statens intressen i många andra sammanhang – omfattas emellertid inte av någon av de punkter som anges i första stycket. Slutsatsen måste därför bli att inte heller någon sekundärsekretess föreligger. Det är svårt att precisera sekretessbehovet i ärenden av det här aktuella slaget. Uppenbart är att det i skadeståndsärenden kan förekomma t. ex. läkarintyg eller annan personutredning av mycket känslig natur. Utredningen kan inhämtas från en myndighet men utredning kan också på JK:s eller motpartens begäran inhämtas från enskild. I andra fall kan det röra sig om utredning som är av betydelse för någons ekonomiska intresse. JK har över huvud taget inte haft möjlighet att närmare analysera sekretessbehovet. Det är möjligt att en "generalklausul" med ett visst skaderekvisit men tämligen fria händer för JK att pröva sekretessfrågan är den enda praktiska lösningen.

JK tar också upp frågan om sekretess i den del av JK:s verksamhet som består i att avge s. k. legal opinions. Denna uppgift är helt oreglerad och troligen helt okänd för flertalet myndigheter och enskilda. Uppgiften består i att JK på begäran avger ett intyg – i regel på engelska – i visst ämne, ungefär av det slag som notarius publicus ibland gör. JK kan som exempel nämna ett

intyg om förenade fabriksverkens rättsliga ställning samt verksledningens befogenhet och behörighet. På senare tid har olika intyg i samband med riksgäldskontorets upplåning utomlands varit dominerande. Också enskilda lånesökare, t. ex. Forsmarksgruppen, har erhållit intyg i motsvarande ärenden. Sekretess kan i ärenden av här aktuellt slag vara påkallad av hänsyn till många olika intressen. Ett intresse är det som anges i 4 kap. 1 §. Denna bestämmelse ger skydd även hos JK. Ett annat intresse är det som avses i 7 kap. 3 §. Också denna bestämmelse ger möjlighet till sekretess hos JK. Detsamma torde gälla 9 kap. 6 § även om formuleringen inte är helt klar. I varje fall bör sekretess gälla också hos JK. Det förefaller mig emellertid som om det saknas en bestämmelse som skyddar den enskildes ekonomiska intresse när denne själv är låntagare. Det nyss anförda har gällt ärenden med anknytning till upplåningsverksamheten. Övriga ärenden torde i regel gälla affärsverksamhet av något slag. De sekretessbestämmelser det här kan bli fråga om bör alltså ingå i 7 kap. eller 9 kap. Bestämmelserna skulle ha till uppgift att skydda det allmännas eller en enskilds (i regel ett företags) intresse av att innehållet i avtal e. d. inte avslöjas för konkurrenter. Särskilt starkt är naturligtvis behovet av skydd för avgivna anbud eller motsvarande. Något fall av detta slag har ännu ej uppkommit i min verksamhet men JK håller inte för otroligt att det kan komma. JK har inte heller i denna del kunnat bilda sig en helt säker uppfattning om huruvida sekretessbehovet kan anses tillräckligt beaktat eller hur ev. kvarstående behov skall tillgodoses. Avsikten med det anförda har främst varit att fästa uppmärksamheten på detta för promemorieförfattaren troligen okända ämne.

13 kap. Myndigheternas uppgiftsskyldighet m. m.

Bestämmelserna i 13 kap. föranleder inte *Svea hovrätt* till någon erinran i sak.

ÖB anför att det under kapitelrubriken har införts bestämmelser om bl. a. utlämning av handling, registrering, hemligbeteckning samt besvärsregler. Eftersom bestämda regler till viss del saknas på dessa områden finner ÖB det betydelsefullt att man nu föreslår enhetliga regler för myndigheterna. ÖB tillstyrker förslaget i denna del.

Riksarkivet finner det särskilt värdefullt att de positiva bestämmelser bl. a. om registrering och ordnande av handlingar och om myndigheternas informationsskyldighet, som införts i LAH, också har medtagits i promemorieförslaget. Rätten att ta del av allmän handling framstår därigenom fortfarande som det viktigaste medlet till insyn i den offentliga förvaltningen.

JK anser att rubriken till kapitlet ger dålig upplysning om innehållet. Enligt *försvarets forskningsanstalt* bör det förhållandet att i kapitlet har

upptagits även fullföljdsreglerna komma till uttryck i kapitelrubriken.

Också enligt de *juridiska fakulteterna vid Uppsala* och *Lunds universitet* är rubriken mindre lyckad. Vad kapitlet framför allt handlar om är, framhåller fakulteten i Lund, sättet för utlämnande av allmänna handlingar. I samband härmed står ganska naturligt föreskrifterna i 2 och 3 §§ om uppgiftsskyldighet samt i 5 och 6 §§ om registrering, som ju är en förutsättning för att handlingarna skall kunna framletas. En mera adekvat kapitelrubrik vore därför "Utlämnande av allmänna handlingar m. m.". Fakulteten i Uppsala företräder samma uppfattning.

De *juridiska fakulteterna vid Uppsala* och *Lunds universitet* anmärker i övrigt mot kapitlets avfattning att det innehåller ett flertal, vad man betecknar som överflödiga hänvisningar till eller upprepningar av vad som står i 2 kap. TF.

1 §

Denna paragraf har inte särskilt kommenterats av någon remissinstans.

2 och 3 §§

Enligt *regeringsrätten* faller bestämmelserna i 2 och 3 §§ – vilka handlar om myndigheternas informationsskyldighet i motsats till förslagets övriga regler, vilka handlar om hinder för myndigheter och funktionärer att lämna information – utanför den ram som lagens ämne drar upp och kan ge intryck av att ha en vidare syftning än de egentligen har. Regeringsrätten förordar att de föreslagna bestämmelserna utgår.

Andra remissinstanser är mera positiva till bestämmelserna och deras placering i 13 kap. *Hovrätten för Västra Sverige* anser sålunda att det länge varit en brist att bestämmelserna i servicecirkuläret om statlig myndighets plikt att stå till tjänst med offentliga uppgifter inte har haft någon motsvarighet för de kommunala myndigheternas del. Hovrätten tillstyrker förslaget till 2 §. Motsvarande gäller 3 §. *Stadsjuristen i Stockholms kommun* finner ej anledning till erinran mot att uppgiftsskyldigheten utvidgas till att gälla även inom kommunal verksamhet, särskilt som uppgiftsskyldigheten enligt paragraferna begränsas av hänsyn till arbetets behöriga gång. Värt att uppmärksamma är enligt stadsjuristen motivuttalandet (s. 628) att bestämmelserna i 2 § om uppgiftsskyldighet mot enskild inte ger den enskilde rätt till skriftligt svar och inte utgör hinder mot föreskrifter, som innebär att skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift. *Kommunstyrelsen i Norrköpings kommun* konstaterar att den skyldighet att lämna information som föreslås i 2 § nu gäller för statliga myndigheter. Om förslaget genomförs kommer skyldigheten att gälla även för kommunala myndigheter. Det finns enligt kommunstyrelsen inte något att invända emot detta. *Göteborgs kommunsty-*

relse tillstyrker lagförslaget i den del det ålägger myndigheten en viss service gentemot enskild och andra myndigheter i fråga om uppgiftslämnande ur handlingar m. m.

Sveriges direktreklamförening utgår ifrån att den föreslagna bestämmelsen i 2 § inte innebär en inskränkning jämfört med vad som i dag gäller.

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ torde enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* komma att medföra en ö k a d a r b e t s b e l a s t n i n g . Enligt gällande rätt är exempelvis sekretessen vad gäller utlämnande av uppgift ur självdeklarationer till enskild absolut, men enligt förslaget skall en prövning huruvida utlämnande kan ske alltid företas. Förutom ökad arbetsbelastning kommer förslaget vidare att ställa stora krav på den enskilde tjänstemannen. Generella direktiv varken kan eller bör nämligen ges, eftersom prövningen skall ske med utgångspunkt från det enskilda fallet. Vissa centrala anvisningar angående tillämpningen i stort torde emellertid bli ofrånkomliga. Svåra avvägnings- och bedömningsfrågor kan uppkomma. Vad gäller utlämnande till myndighet av sekretessbelagd handling, skall skaderisk och skyddsintresse enligt 2 kap. 7 § första stycket punkten 2 vägas mot behovet av uppgiften. Det må framhållas att ingen avvägning mellan olika intressen (när samtycke ej föreligger) skall ske vid prövning av utlämnande till enskild person (jfr även vad ovan anförts under 10 kap. 1 §). Prövning av enskilds behov av sekretessbelagd uppgift synes dock i praktiken kunna ha viss betydelse när det gäller att ta ståndpunkt till om visst skaderekvisit är uppfyllt eller ej (då samtycke ej föreligger). Att märka är även att enskild person som anser sig bli lidande på att en handling lämnas ut inte heller enligt förslaget har någon möjlighet att överklaga beslutet (s. 641). Den person som lämnat uppgiften eller som uppgiften avser ges ej heller ovillkorlig rätt till kommunikation i ärende angående utlämnande till annan enskild person (s. 266–267).

Svea hovrätt framhåller att det i 2 kap. 12 § TF lämnas bestämmelser om utlämnande av allmän handling. Det föreskrivs därvid att tillhandahållandet av handlingen skall ske genast eller så snart det är möjligt. Även den föreslagna 2 § i 13 kap. bör innehålla motsvarande föreskrift om s k y n d s a m h e t .

Statskontoret kommenterar uttrycket h ä n s y n t i l l a r b e t e t s b e h ö r i g a g å n g i 2 §. Statskontoret ifrågasätter inte någon ändring av formuleringen, eftersom den överensstämmer med det allmänna språkbruket på området. Då lagrummet relativt ofta kommer till användning och formuleringen inbjuder till "bekväma" tolkningar bör bestämmelsen dock kommenteras i tillämpningsanvisningar. Därvid torde bl. a. flera JO-uttalanden kunna tjäna som underlag.

4 och 5 §§

Regeringsrätten anför att föreskrifterna i 4 och 5 §§ om diarieföring m. m. går tillbaka på tidigare förslag och har fått en i allt väsentligt ändamålsenlig utformning.

Enligt *datainspektionen* är bestämmelserna om registreringsskyldighet och om de uppgifter som under alla omständigheter skall redovisas i offentligt diarium av stor betydelse för offentlighetsprincipens effektivitet. Datainspektionen tillstyrker förslaget i denna del.

Datalagstiftningskommittén anmärker att de föreslagna bestämmelserna om registrering av allmän handling, 4 och 5 §§, inte helt synes passa för ADB-upptagningar. Kommittén har emellertid sannolikt anledning att överväga denna fråga i det fortsatta utredningsarbetet i anslutning till den större utredningsuppgift som gäller att förbättra möjligheterna att utnyttja offentlighetsprincipen.

Försvarets civilförvaltning uttalar i anslutning till 4 och 5 §§ att ämbetsverket förutsätter att de förenklingar i registreringsrutiner som på senare tid har initierats av statskontoret kan anses förenliga med den nya lagens krav. Det torde t. ex. inte finnas något offentlighetsintresse som skulle föranleda att för kännedom erhållna avskrifter av andra myndigheters yttranden skall registreras.

Pressens samarbetsnämnd hälsar med tillfredsställelse reglerna i 4 och 5 §§ om registrering av allmänna handlingar.

4 §

Riksarkivet uttrycker sin tillfredsställelse över att denna paragraf har intagits i sekretesslagen. Riksarkivet och landsarkiven har stor erfarenhet av att registrering av handlingar ofta utgör en grundförutsättning för rationella kontorsrutiner och arbetsformer inom förvaltningen. Diarierna och registren fungerar också som sökmedel i arkiven. De utgör ofta en garanti för att arkivläggningen av handlingar sker i god ordning. Ett väl fungerande diarie- och dossiésystem underlättar enligt riksarkivet samtidigt gallring av inaktuella och oväsentliga handlingar. *Skolöverstyrelsen* uttalar att förslaget för skolöverstyrelsens del i det väsentliga inte innebär någon ändring i förhållande till nu gällande ordning. Skolöverstyrelsen har i sitt yttrande över LAH tillstyrkt motsvarande av OSK framlagt förslag. Enligt *kommunstyrelsen i Sollentuna kommun* kan det sägas att ett krav på diarieföring här för första gången har uppställts som även inbegriper den kommunala verksamheten. Det är dock att märka, framhåller kommunstyrelsen, att lagförslagets lydelse endast är ett minimikrav och att man hos de flesta kommunala myndigheter redan tidigare har uppfyllt denna föreslagna minimistandard. Förslaget innebär således att man kodifierar rådande praxis på området vilket kan vara nog så värdefullt med hänsyn till den osäkerhet som ändå kan uppkomma vid

behandlingen av inkomna eller upprättade handlingar. *Kommunfullmäktige i Nynäshamns kommun* erinrar om att man i yttrande över LAH särskilt betonade betydelsen av diarieföring som grund för offentligheten. Fullmäktige vidhåller sin uppfattning i ifrågavarande hänseende men vill även framhålla vikten av samordning mellan sekretesslagens och den blivande socialtjänstlagens bestämmelser om diarieföring. Enligt *stadsjuristen i Norrköpings kommun* innebär skyldigheten att diarieföra till myndighet inkomna eller inom myndighet upprättade handlingar inte någon ny uppgift för kommunerna, eftersom skyldighet att föra diarier redan nu anses följa av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet.

Uttrycket n ä r a l l m ä n h a n d l i n g i n k o m m e r t i l l e l l e r u p p r ä t t a s h o s m y n d i g h e t bör enligt *riksskatteverket* justeras med hänsyn till att handlingen inte är allmän innan eller när den kommer in till myndigheten utan blir detta först sedan den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Att registreringsskyldigheten enligt paragrafens första stycke inte avser handling som u p p e n b a r l i g e n ä r a v r i n g a b e t y d e l s e f ö r m y n d i g h e t e n s v e r k s a m h e t kommenteras av några remissinstanser.

JK uttalar att avsikten är att undanta handlingar av typ pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet (s. 632). I OSK:s förslag hade motsvarande regel den innebörden att registrering inte behövde ske av handlingar som det var uppenbart obehövligt att bevara. Även om det – enligt promemorian – inte är avsett att den nu föreslagna lydelsen skall innebära någon ändring i sak i förhållande till OSK:s förslag, föredrar JK klart OSK:s formulering. Om regeln vore avsedd att träffa enbart handlingar av det slag som nämns, skulle båda formuleringarna vara acceptabla. OSK ville emellertid träffa även andra fall, t. ex. det att en person överöser en myndighet med innehållslösa skrifter. Från sin egen verksamhet nämner JK att en enda anmälare varje år till JK inger mer än 1 000 skrivelser, alla med obegripligt innehåll. Enligt JK:s mening bör det inte föreligga någon skyldighet att registrera – eller ens förvara – sådana handlingar. Den i promemorian föreslagna formuleringen är emellertid föga träffande som beskrivning på skäl som måste föreligga för att registrering skall kunna underlåtas. Det är över huvud taget mindre lämpligt att tala om betydelsen för myndighetens verksamhet.

Statens personalnämnd föreslår att man i lagtexten eller i propositionen klarlägger att skyldighet att registrera gäller även om en handling har ringa betydelse ur myndighetens synpunkt men allmänt kan ha betydelse ur offentlighetssynpunkt. Huruvida en handling skall registreras skall enligt förslaget endast avgöras med hänsyn till myndighetens verksamhet. Nämnden anser dock att tillämparen av 4 § även vid ett avgörande om registrering bör ha i åtanke offentlighetsprincipens krav. Det kan ur

allmänhetens synpunkt vara viktigt att en handling lätt går att finna även om denna ur myndighetens synpunkt är av ringa betydelse.

Svenska kommunförbundet hänvisar till att förbundet i sitt yttrande över LAH fann att undantaget från registreringsskyldigheten var alltför snävt formulerat och ansåg att ordet uppenbart borde kunna utgå ur lagtexten utan att de bakomliggande principiella synpunkterna träddes för nära. Kommunförbundet vidhåller sina tidigare redovisade synpunkter och anser att ordet uppenbarligen bör utgå. Förbundet anför vidare i detta sammanhang att man inom de kommunala förvaltningarna i stor utsträckning underlåter att särskilt registrera i vart fall inom myndigheten upprättade handlingar. Några egentliga olägenheter av detta med hänsyn till offentlighetsprincipen synes inte ha uppstått.

Riksförsäkringsverket uttalar att statsmakterna i vidaste mån bör ge möjligheter till ett efter omständigheternas krav varierande system för redovisning av handlingar. Riksförsäkringsverket berör i det sammanhanget frågan om diarieföring hos försäkringskassorna och anför härom. Hos försäkringskassorna har hittills vissa ärendeslag diarieförts, t. ex. besvärsärenden och allmänna ärenden, som inte kunnat hänföras till viss enskild försäkrad. I övrigt har inkomna och upprättade handlingar tillförts resp. försäkringsakt eller insorterats efter vederbörandes personnummer. Härigenom har handlingarna lätt kunnat spåras. Verket vill understryka att det beskrivna förfaringssättet väl torde uppfylla kravet på handlingars lättillgänglighet. Som framgår av JO-ämbetets skrivelse 2274/69 har ämbetet vid denna tidpunkt inte heller haft något att erinra mot detta förfaringssätt. Till de allmänna försäkringskassorna inkommer eller hos dessa upprättas årligen ca 40–50 miljoner allmänna handlingar, varav praktiskt taget samtliga innehåller sekretessbelagda uppgifter. Om försäkringskassorna enligt huvudregeln åläggs att diarieföra samtliga dessa ärenden enligt det förfarande som närmare föreskrivs i specialmotiveringarna (s. 631 f), skulle detta medföra – med en beräknad tidsåtgång av en minut per ärende – att ett arbetskraftstillskott om ca 500 årsarbetare torde behöva tillföras kassorna. Som exempel på handlingar varom här är fråga kan nämnas inkomstuppgifter, sjukanmälningar, läkarintyg, in- och utskrivningsbesked från sjukvårdsinrättningar, ansökningshandlingar av olika slag. Även inom verket finns handlingar som "förekommer i betydande omfattning" som inte diarieförs i ett diariesystem av gammaldags natur utan ingår i en löpande aktbildning (exempelvis inom yrkesskadeavdelningen och inom avgiftssidan). Självfallet ingår i detta system sådana anordningar att handlingarna kan spåras.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar, som ej omfattas av sekretess, ifrågasätts av några remissinstanser. Enligt *stadsjuristen i Stockholms kommun* torde f. n. inom stora delar av den kommunala förvaltningen ingen registrering av de särskilda handlingarna i ärendena förekomma, annat än då det funnits påkallat av förvaltningarnas

interna behov. Några betydande olägenheter av denna oregelmässighet har knappast yppats. Det kan antagas att införandet av de ifrågavarande bestämmelserna kommer att åsamka icke ringa merkostnad och merarbete. Det kan mot bakgrund härav ifrågasättas om intresset av att säkerställa insynen i förvaltningen uppväger de nackdelar som den föreslagna regleringen på detta område kommer att innebära. Under alla förhållanden bör registreringsskyldighetens omfattning begränsas så att den ej blir orimligt betungande. I promemorieförslaget har registreringsskyldigheten avgränsats till att gälla endast de handlingar som omfattas av sekretess. Detta må vara en ur principiella synpunkter riktig avgränsning. I fråga om handlingar vilkas hemlighållande är beroende av huruvida skaderekvisit är uppfyllda blir dock konsekvenserna inte rimliga. Konstruktionen innebär att den som svarar för registreringen redan när en handling inkommer eller upprättats måste bedöma, om det kan antagas, att utlämnande skulle medföra skada eller men (det "raka" rekvisitet), eller huruvida det ej kan antagas, att uppgiften kan röjas utan skada eller men (det "omvända" rekvisitet). Det kan inte begäras att t. ex. kontorspersonalen på en avdelningsexpedition skall behöva ägna sig åt sådana vanskliga bedömningar, som f. ö. kanske kräver kontakt med den i vars intresse sekretessen gäller. Av praktiska skäl måste registreringsskyldigheten inskränkas till handlingar som typiskt sett är hemliga. Att avgränsa dessa i lagtexten kan visserligen erbjuda svårigheter med hänsyn till promemorieförslagets konstruktion av sekretessbestämmelserna. Möjligen bör avvägningen mellan å ena sidan de intressen som motiverar registrering och å andra sidan den praktiska verklighetens krav göras så, att endast handlingar som omfattas av sekretessbestämmelser utan skaderekvisit skall registreras. Kanske det i praktiken går att hantera en avgränsning som även innebär att handlingar för vilka gäller bestämmelse med "omvänt" skaderekvisit skall registreras. I övrigt bör det vara till fyllest att ärendena registreras i enlighet med vad som sker i den kommunala praktiken, och att handlingarna hålles så ordnade, att handling kan återfinnas utan oskäligt dröjsmål.

Kommunstyrelsen i Eksjö kommun anser att det i vissa fall kan föra för långt att diarieföring skall ske. Inom t. ex. socialvården upprättas personakter för handlingar beträffande enskilds anhållan om hjälp och stöd. En diarieföring av dessa handlingar skulle inte medföra förbättrad service för allmänheten då handlingarna finns tillgängliga i akten och lika lätt kan återfinnas där som i diarieregister. Av praktiska skäl kan det alltså vara befogat att ge kapitlet en mindre kategorisk utformning.

Göteborgs kommunstyrelse ställer sig i princip positiv till tanken att myndighet skall vara skyldig att registrera allmänna handlingar utan dröjsmål. I fråga om handlingar, som inte omfattas av sekretess, får dock registrering enligt förslaget underlåtas om handlingarna hålles så ordnade att det utan omgång kan fastställas om handlingen har inkommit eller upprättats. Kommunstyrelsen menar att under enahanda förutsättningar registre-

ring bör kunna underlåtas också av sekretessbelagda handlingar. Den nuvarande stadgan om offentlighet och sekretess i Göteborgs kommun är av denna innebörd. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* delar denna uppfattning.

Enligt *Svenska kommunförbundet* har – i förhållande till OSK:s förslag – en inte oväsentlig skärpning nu föreslagits genom föreskriften att det alternativ, som innebär att handlingarna hålls så ordnade att det utan omgång kan fastställas om handling har inkommit eller upprättats, står till buds endast beträffande handlingar som ej omfattas av sekretess. Att sekretesskyddade handlingar måste registreras kommer att medföra ett betydande administrativt merarbete och i många fall föranleda svårigheter i den praktiska tillämpningen. Enligt promemorieförslaget är sekretessen i ett flertal fall beroende av skaderekvisit av varierande innebörd och styrka (rakt, omvänt och skärpt omvänt skaderekvisit samt "skada" avseende ekonomisk skada och "men" avseende integritetskränkningar). Det kan inte rimligtvis krävas att den kontorspersonal som handhar diarieföring och registrering skall kunna göra dessa i många fall svåra bedömningar. Det bör enligt kommunförbundet även i fortsättningen vara tillräckligt att ärenden och handlingar registreras i enlighet med gängse kommunal praxis eller alternativt hålls så ordnade att de utan omgång kan skaffas fram när så påkallas eller erfordras. Kommunförbundet förordar alltså i denna del vad OSK föreslagit.

JO uttalar i fråga om undantaget i första stycket andra punkten att där talas om handlingar i motsats till första punkten där det sägs att registreringsskyldigheten gäller allmän handling. För undvikande av varje möjlighet till missförstånd bör lämpligen uttrycket allmänna handlingar användas konsekvent när det är sådana som åsyftas.

TT anser det tillfredsställande att myndigheterna med vissa snävt avgränsade undantag blir skyldiga att hålla sina handlingar registrerade eller så ordnade att det utan omgång kan fastställas om en handling har inkommit eller upprättats. Det är vidare enligt TT värdefullt att i lagtexten sägs att registreringen skall ske utan dröjsmål så snart en handling har kommit in eller upprättats. Att så sker är självfallet viktigt från offentlighetssynpunkt. Ett starkt önskemål från TT:s sida är att i diariet eller i annan ärendeförteckning anges vilka handlingar som har diarieförts hos myndigheten en viss dag. TT vill därför föreslå att myndigheterna genom en generell föreskrift åläggs att föra en lista som dag för dag redovisar vilka handlingar som har kommit in. Liknande förslag rörande särskild brevlista framför *Pressens samarbetsnämnd*, som i övrigt ifrågasätter om de undantag som finns i paragrafen verkligen behövs. Enligt nämndens mening bör undantagen från huvudregeln om registrering göras så få som möjligt.

TT anser det vidare vara en stor brist att förslaget inte innehåller bestämmelser som innebär krav på central registrering. Decentrali-

seringen av diarieföringen till avdelningar eller byråer har klart försvårat massmediernas kontinuerliga nyhetsbevakning i de centrala ämbetsverken – en uppgift som journalisterna på TT:s verkredaktion praktiskt taget ensamma svarar för. Också enligt *Pressens samarbetsnämnd* är det nödvändigt att myndigheterna åläggs att i största utsträckning centralisera registreringen av handlingar. En registrering i ett centralt register borde även ske beträffande expeditioner av beslut. Dessa åtgärder liksom införandet av brevlista skulle underlätta för massmedierna att rutinmässigt kontrollera myndigheternas verksamhet.

I fråga om dispensregeln i paragrafens andra stycke uttalar *JO* att behörigheten att föreskriva undantag, såvitt rör riksdagen och dess verk, inte bör ligga hos regeringen. *Hovrätten för Västra Sverige* uttalar att grunden för bemyndigandet i paragrafens andra stycke inte lär kunna sökas i TF. Närmast till hands ligger måhända att se de undantagsbestämmelser som regeringen kan komma att meddela såsom föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 13 § första stycket 1 RF).

Riksskatteverket kommenterar också dispensregeln och hänvisar därvid till att verket i sitt yttrande över LAH har tagit upp frågan om svårigheterna att tillämpa föreslagna registreringsregler i fråga om självdeklarationer. Liksom de tillämpningsproblem, som dispensregeln i OSK:s förslag enligt datainspektionen m. fl. remissinstanser kan föra med sig, har nämnda fråga inte diskuterats i promemorian. Kravet på att sekretesskyddade handlingar utan dröjsmål skall föreligga framstår i och för sig som välmotiverat från offentlighetsprincipens synpunkt. Riksskatteverket anser emellertid att de praktiska konsekvenserna av förslaget för regeringen och de underställda myndigheterna borde ha belysts närmare i promemorian. På skatteområdet blir kravet på att registreringen skall ske utan dröjsmål problematiskt. Följande rutiner har föreslagits av RS-utredningen. Ca 7 miljoner deklarationer ges in till länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Länsstyrelserna vidarebefordrar inkomna deklarationer till lokal skattemyndighet för sortering. Huvuddelen av deklarationerna inkommer under två korta tidsperioder. Under perioden 1–15 februari inkommer ca 6 miljoner deklarationer och under perioden 15–31 mars inkommer ca 0,5 miljoner deklarationer. Resterande del ca 0,5 miljoner inkommer under perioden 1 januari–31 maj. Vid den successiva sorteringen på lokala skattemyndigheterna delas deklarationerna upp i två kategorier, enkla och övriga. De enkla deklarationerna (ca 2 milj.) granskas före registrering medan övriga deklarationer registreras före granskning. Registreringen påbörjas omkring den 15 mars och beräknas vara avslutad för båda kategorierna deklarationer omkring den 10 juni. Riksskatteverket anser att regeringens dispens kan behövas i flera avseenden på skatteområdet. Då sekretessen på skatteområdet, t. ex. vad gäller självdeklarationer, föreslås bli inte absolut utan partiell kan det möjligen bli svårt att hävda att handlingarna är "av ringa intresse för

allmänheten". I allt fall bör frågan om hanteringen av självdeklarationer m. fl. handlingar på skatteområdet behandlas i ett motivuttalande. Riksskatteverket anser slutligen att OSK:s förslag till utformning av motsvarande bestämmelse, 2 § andra stycket LAH, språkligt sett är att föredra.

Socialstyrelsen noterar att i motiven (s. 633) som exempel på handlingar som avses med undantagsregeln nämns de statistiska primäruppgifter som i stor mängd kommer in till SCB. Av samma skäl utgår socialstyrelsen från att även styrelsen kommer att beviljas dispens från det statistiska primärmaterial som finns hos styrelsens statistikbyrå.

I fråga om *riksförsäkringsverkets* synpunkter i denna del hänvisas till den redovisning som har lämnats tidigare under denna paragraf. Verket ifrågasätter lämpligheten av att anknyta den i paragrafen avsedda fullmakten för regeringen till handlingar som är av ringa intresse för allmänheten – för såvitt inte statsmakterna uttryckligen finner sig kunna till en sådan grupp hänföra samtliga ärenden avseende enskilda personer.

Tullverket förutsätter att regeringen föreskriver undantag från registreringsskyldigheten såvitt avser anmälningshandlingar med tillhörande bilagor rörande klarering av import- och exportgods och transportmedel (t. ex. import- och exportanmälningar).

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet uttalar allmänt om det föreslagna registreringsförfarandet att det torde kunna medföra intrikata gränsdragningsproblem och att det därför förtjänar ytterligare övervägande.

5 §

Statens personalnämnd ställer sig positiv till att man i det nu aktuella förslaget mer i detalj reglerar vad registrering innebär.

Rikspolisstyrelsen hänvisar till sitt yttrande över OSK:s förslag, vari styrelsen anmälde att förfarandet måste bibehållas med hemligt diarium utan skyldighet att jämväl ange hemligstämplade handlingar i det öppna diariet. I nämnda yttrande anförde styrelsen att allmänhetens möjligheter till insyn var mycket liten, då den hemligstämplade handlingens innehåll skulle kunna döljas i det öppna diariet. Enligt rikspolisstyrelsen är insynsmöjligheterna i det remitterade förslaget än mer begränsade, enär endast handlingens instämplingsdatum och diarienummer behöver anges i det öppna diariet. Däremot kvarstår oförändrat polisens behov av att i vissa fall endast behöva diarieföra hemligstämplade handlingar i det hemliga diariet. Med hänsyn härtill och till att dessa ärenden ej är sådana som avses med regeringens dispensförfarande, vidhåller styrelsen sin uppfattning att möjlighet medges till begränsning beträffande föreskriven diarieföring i allmänt diarium.

Minimikraven i paragrafens första stycke berörs av ett par remissinstanser. Kravet att av registret skall framgå från vem handling har inkommit

framstår för *kammarrätten i Sundsvall* som oklar. Det förefaller kammarrätten mer angeläget att det av registret framgår från vem handling härrör eller vem den rör än vem som faktiskt har svarat för insändandet eller ingivandet. Enligt *riksskatteverket* torde också kravet att det av registret skall framgå datum då handlingen inkom och diarienummer eller annan beteckning vara ogörligt att uppfylla i samband med hanteringen av självdeklarationer och kontrolluppgifter. Enligt den av RS-projektet föreslagna registreringsrutinen kommer endast att framgå om deklarationen har kommit in för sent. Här liksom i fråga om handlingar i andra grupper av massärenden inom riksskatteverkets verksamhetsområde kommer regeringens dispens enligt 4 och 5 §§ att behövas. *Lantbruksstyrelsen* anser att kravet att det av registret skall framgå i korthet vad handlingen rör rimligen inte bör tolkas så att registret skall utvisa innehållet i varje enskild skrivelse i ett ärende. Det måste här räcka med att det i registret finns en s. k. ärendemening som utvisar vad ärendet handlar om. De enskilda handlingarna kan sedan, som nu är brukligt, anges med enbart t. ex. "ansökan", "yttrande" eller "skrivelse".

I fråga om undantagsbestämmelsen i paragrafens andra stycke anför *regeringsrätten* att det kan ifrågasättas om det inte vore bättre att skriva "om det behövs av sekretesskäl" så att det direkt av lagtexten framgår på vilka grunder behovsbedömningen skall göras. *Riksarkivet* konstaterar att vissa uppgifter rörande sekretessbelagda handlingar skall uteslutas, för att registret skall kunna företes för allmänheten. Det kan emellertid vid diarieföring efter en fastställd diarie- och dossiéplan vara svårt att undvika att själva placeringen av registeruppgifterna avslöjar något om handlingens innehåll. Detta är dock enligt riksarkivet registreringstekniska frågor som bör kunna lösas. *Skogsstyrelsen* noterar med tillfredsställelse att styrelsens hemställan till regeringen i skrivelse 1975-12-18 rörande sekretessbelagda diarier i vad de avser avverkningsanmälningar så till vida har beaktats att möjlighet föreligger att utelämna uppgift från vem handling har inkommit och vad handlingen rör. Det blir härigenom svårare för virkesspekulanter att genom studium av skogsvårdsstyrelsernas diarier kontakta markägare och på så sätt slå ut andra ev. spekulanter som inte på samma sätt har haft möjlighet att ta del av berörda diarier. Styrelsen förutsätter att ett på så sätt i diariet upptaget ärende även i övrigt åtnjuter handlingssekretess och att undantag från meddelarfrihet råder beträffande uppgifterna i handlingarna.

6 §

Kriminalvårdsnämnden noterar att prövningen i fråga om utlämnande av allmän handling till enskild skall ankomma på den myndighet som förvarar handlingen. Det är enligt nämndens mening av vikt att en sådan ordning upprätthålls i fråga om alla de handlingar som finns hos kriminalvårdens nämnder, oavsett var handlingarna till äventyrs må ha

upprättats. En sådan ordning har också gällt hittills. Viss ändring häri synes emellertid komma att inträda fr. o. m. den 1 januari 1978, då av riksdagen nyligen beslutade jämkningar av bestämmelserna i 12 § 1937 års sekretesslag träder i kraft (KU 1977/78:19). Första stycket i denna paragraf i dess nya lydelse innehåller regler om bl. a. handlingar som upprättats vid kriminalvårdsanstalt rörande i anstalten intagen person. En av dessa regler anger att fråga om utlämnande av handling hos myndighet inom kriminalvården skall prövas av kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdens nämnder är, ehuru de inte ingår i kriminalvårdsverket som lyder under kriminalvårdsstyrelsen, myndigheter inom kriminalvården. I ärenden, som handläggs av nämnderna, utgörs beslutsunderlaget i stor utsträckning av innehållet i handlingar som upprättats vid kriminalvårdsanstalt. Enligt den nya lagregeln får nämnd tydligen utlämna sådan handling först efter beslut av kriminalvårdsstyrelsen. I nämndernas ärenden förekommer också andra handlingar. I fråga om utlämnande av dessa har nämnderna att besluta. Det kan inte anses praktiskt motiverat att skilda myndigheter skall ha beslutanderätten i fråga om olika handlingar i ett och samma ärende, särskilt som alla handlingar i ärendet förvaras hos en av myndigheterna. Den myndighet, som prövar ärendet i materiellt hänseende, måste vidare vara bäst insatt i de förhållanden som ärendet rör, och den har därigenom de bästa förutsättningarna att även pröva fråga om sekretess i ärendet. Därtill kommer att det inte kan anses stå i överensstämmelse med allmänna förvaltningsrättsliga principer att myndighet tilläggs befogenhet att i ärende som ligger helt utanför området för dess materiella kompetens, besluta i fråga av den art som ett utlämnande av handling i ärende utgör. Den ändrade lydelsen av 12 § SekrL som man har berört avses skola gälla under en övergångstid till dess lagen ersätts av en ny sekretesslag. Som framgår av det anförda avstyrker kriminalvårdsnämnden bestämt att den genom lagändringen införda ordningen beträffande beslutanderätten i fråga om utlämnande av handlingar hos kriminalvårdens nämnder förs över till den nya lagen. I stället bör departementspromemorians förslag (se 8 kap. 20 §) i det hänseendet följas. – Enligt den i promemorian föreslagna lagstiftningen, liksom enligt berörda nya lagbestämmelser som gäller fr. o. m. 1978, krävs det i regel en prövning av myndigheten i varje särskilt fall då fråga uppkommer om utlämnande av handling. Enligt gällande föreskrifter i lag och instruktion är kriminalvårdsnämnden beslutför i sådan fråga bara om ordföranden och ytterligare fyra ledamöter – eller personliga ersättare – deltar. Vanligen aktualiseras ett utlämnande av handling i samband med att enskild person under besök vid nämndens kansli framställer önskemål härom. Hittills har den besökande i regel kunnat få ett omedelbart svar av tjänsteman vid kansliet, vilken därvid haft att följa givna generella föreskrifter. Med den nya ordningen blir detta i regel inte möjligt. Det låter sig inte göra att med kort tidsutdräkt samla en beslutför nämnd om fem personer – ingen av nämndens ledamöter eller deras ersättare har sin

dagliga yrkesverksamhet förlagd till kansliet. Den prövning som här är i fråga synes emellertid inte vara av den art att den med nödvändighet måste företas av fullsutten nämnd. Beslutsordningen bör kunna göras mindre omständlig och tidskrävande. Kriminalvårdsnämnden finner det angeläget att en ändring snarast genomförs.

Såvitt gäller bestämmelserna i paragrafens andra stycke om prövningen inom myndighet uttalar *regeringsrätten* att förslaget om att beslutanderätten beträffande utlämnande skall åvila i första hand viss befattningshavare strider mot grundlagsregeln i 2 kap. 14 § TF att blott myndighet kan besluta om utlämnande av allmän handling. Innebörden av bestämmelsen, vilken har hämtats från 2 kap. TF i tidigare lydelse, torde vara att lagstiftaren velat i lag slå fast något som vanligen regleras i instruktioner och arbetsordningar, nämligen vem som äger besluta för myndigheten i ärenden av den typ som utlämning av allmän handling utgör. För myndighet, där den begärda handlingen finns, torde meningen med förslaget vara att den befattningshavare som är anförtrodd vården om handlingen beslutar, dock med möjlighet för honom att skjuta avgörandet från sig högre upp i beslutshierarkien inom myndigheten.

Bestämmelserna kommenteras också av bl. a. *JO* som konstaterar att liksom tidigare den som nekats att få del av handling skall få sin framställning hänskjuten till myndigheten om han begär det. JO:s erfarenhet är att allmänheten mycket ofta svävar i okunnighet om denna möjlighet. JO anser det därför befogat att i paragrafen intas en uttrycklig föreskrift om skyldighet för den som vägrat utlämna handling att upplysa sökanden om dennes möjlighet att få frågan hänskjuten till myndighetens avgörande.

Televerket anser att bestämmelserna i paragrafens andra stycke har fått en språkligt otidsenlig utformning, som inte överensstämmer med lagförslagets övriga språkdräkt. Televerket föreslår att en omarbetning görs i förtydligande syfte enligt följande:

Det åligger befattningshavare vid myndighet, som enligt arbetsordning eller särskilt beslut är ansvarig för vården av handling, att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande. I tveksamma fall skall han underställa myndigheten frågan om så kan ske utan dröjsmål. Vägrar han --- skall han, om sökanden begär det, överlämna frågan till myndighetens avgörande.

Statskontoret framhåller att den som svarar för vården av handling ofta är en registrator, som kan ha svårigheter att bedöma komplicerade utlämningsfrågor. Registratorn hänskjuter därför frågan till myndigheten och man får ett tvåstegsförfarande. En förenkling skulle i en del fall, främst de som är under utredning, kunna uppnås om utlämningsprövningen anförtroddes vederbörande handläggare/föredragande.

Stadsjuristen i Stockholms kommun har inga invändningar annat än att orden "enligt --- särskilt beslut" (att viss befattningshavare skall handha vård av handling) utbytes mot den nuvarande lydelsen "enligt --- givet

uppdrag", som bättre svarar mot den kommunala praktiken.

TT framhåller att det för nyhetsförmedlingen är nödvändigt att snabbt kunna få beslut om utlämnande av allmän handling. Normalt möter TT inga större svårigheter i detta avseende. Det finns emellertid exempel på att myndighet har vägrat att lämna ut handling med motiveringen att ingen tjänsteman hos myndigheten vid tillfället ansetts kompetent att bedöma om handlingen skulle vara offentlig. TT finner detta helt otillfredsställande och önskar få fastslaget att beslut om utlämnande av allmän handling i princip skall kunna ges omgående. Om det råder tveksamhet om utlämnandet måste beslut kunna fattas åtminstone inom loppet av någon dag. Det bör vara möjligt att i lagen ta in ett stadgande om att myndigheten skall lägga beslutanderätten i frågor som gäller utlämnande på befattningshavare som alltid finns tillgängliga för att besluta i saken. Samma uppfattning har *Pressens samarbetsnämnd* som föreslår att det i paragrafens andra stycke tas in en bestämmelse av samma innehåll som TT föreslagit.

7 §

Bestämmelserna om den s. k. enkla hemligstämpeln har föranlett kommentarer på några punkter. Enligt *försvarets materielverk* kan det kategoriska uttalandet i promemorian (s. 638), att myndighets åtgärd att förse handling med anteckning om sekretess inte innebär något bindande avgörande av sekretessfrågan, missförstås. Det är visserligen riktigt att en sådant anteckning inte binder myndigheten själv eller annan beslutsberättigad instans. I förhållande till underordnad befattningshavare torde dock en sådan anteckning alltjämt få anses vara bindande. Materielverket hänvisar i denna fråga till vad JO har uttalat i ämbetsberättelsen 1971 s. 338 ff.

Frågan vem som äger hemligstämpla handling berörs av *stadsjuristen i Stockholms kommun*. Enligt paragrafens lydelse är det myndighet som får utmärka att handling är hemlig. Av praktiska skäl föreslår stadsjuristen att det i paragrafens första stycke eller i ett motivuttalande klargörs, att den som handlägger ett ärende äger hemligstämpla handling i ärendet, om förutsättning för sekretess föreligger. Någon delegation i kommunallagens mening från myndighet av sådana bestyr ifrågakommer ju ej, och antalet ärenden vari sekretess kan förekomma är så stort och de tjänstemän som handlägger sådana ärenden så många, att särskilda formella uppdrag eller beslut om vem som får hemligstämpla vad inte kan ges i praktiken. Några farhågor för att ett sådant klargörande skulle lädera offentlighetsintresset behöver man enligt stadsjuristen knappast hysa, eftersom anbringandet av hemligstämpel ju inte innebär något bindande avgörande i sekretessfrågan.

Statskontoret anmärker i anslutning till paragrafens första och andra stycken att anteckning skall bl. a. ange den myndighet som har låtit göra den.

Att myndighetens namn finns upptaget i den gummistämpel som används för påstämpling av den sekretessbelagda handlingen är knappast upplysande i ansvarsfrågan inom en stor myndighet. Det är önskvärt att anteckningen även förses med signum av den ansvarige tjänstemannen. Enligt statskontoret är detta en ordningsangelägenhet som möjligen bör föranleda påpekanden i tillämpningsföreskrifter. Detsamma gäller vad som sägs i specialmotiveringen (s. 639) om det fall att sekretessbelagda uppgifter förekommer endast i vissa lätt avgränsbara avsnitt av den allmänna handlingen. Enligt statskontoret bör dessa uppgifter om möjligt utgå ur handlingen, som därmed blir offentlig, och samlas i en särskild sekretessbelagd bilaga.

Sveriges industriförbund m. fl. hemställer att anteckning enligt paragrafens första stycke görs obligatorisk för de fall enskild uppgiftslämnare begär sådan anteckning och förutsättningarna härför är uppfyllda. Det är organisationernas erfarenhet att sådan anteckning såsom varningssignal är mycket väl ägnad att förhindra att handlingar som kan omfattas av sekretessbestämmelse i det enskilda utlämningsärendet av misstag utlämnas utan vederbörlig sekretessprövning. Hemställan ligger i linje med vad organisationerna tidigare har anfört om svårigheterna för offentliga funktionärer att i vissa fall avgöra en uppgifts känslighet, de personliga kontakter som ofta måste tas för att klarlägga skyddsintresset och det personalombyte som ofta sker i offentlig förvaltning.

Televerket föreslår att lagen förses med en bilaga, som med en figur anger hur den enkla resp. den kvalificerade hemligbeteckningen bör se ut till innehåll och form. I fråga om den kvalificerade hemligbeteckningen uttalar televerket vidare att det är viktigt att det i denna anges att den avser uppgift av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Televerket har praktiska erfarenheter av misstag som begåtts därför att denna notering har saknats. Om nu bestämmelse i lag anses kunna undvaras på denna punkt är det desto viktigare att hemligbeteckningens utformning klargörs i bild. Enligt televerket bör vidare sista meningen i paragrafens andra stycke ordet "dessutom" föras in i förtydligande syfte så att texten kommer att lyda "Anteckning skall dessutom innehålla --- om utlämnande".

Televerket ifrågasätter om inte paragrafen bör tillföras ett nytt tredje stycke rörande beteckningar som konfidentiell, förtrolig, endast för tjänstebruk eller för internt bruk. Med den erfarenhet som televerket har från sin verksamhet förekommer det inte sällan att sådana beteckningar har använts på handlingar, vilket har medfört den felaktiga uppfattningen att sådana beteckningar hindrat utlämnande av handlingen i fråga. Enligt televerket kan det nya stycket förslagsvis erhålla följande lydelse:

Anteckning som ej uppfyller formkraven enligt första eller andra stycket får ej användas för att ange att hinder mot utlämnande bedömts föreligga.

8 §

Riksdagens revisorer har inte funnit anledning till erinran eller särskilt uttalande med anledning av de föreslagna bestämmelserna.

Frågan huruvida inte också myndighets beslut att lämna ut handling utan förbehåll bör kunna prövas besvärsvägen berörs av några remissinstanser. Den situation som uppkommer därigenom att kammarrätt har gjorts till första domstolsinstans påkallar enligt *regeringsrätten* särskilda överväganden. Enligt förslaget kommer regeringsrätten som nästa domstolsinstans i det läget att domstolen får pröva blott sådana mål där kammarrätten vägrat utlämna handling. En betydande skevhet i prejudikatbildningen är att befara som en konsekvens härav. Ett behov av allmänt ombud gör sig därför gällande. Det kan enligt regeringsrätten övervägas om inte JK borde ges ställning som sådant ombud i sekretessmål hos kammarrätt. Antalet sådana mål i regeringsrätten är f. n. ca 40 om året. Det torde inte innebära någon större merbelastning för JK, om han får i uppdrag att i dessa mål i kammarrätt vara motpart till den som söker utfå handlingen och sålunda uppträda som allmänt ombud med möjlighet att föra talan vidare till regeringsrätten. Införande av allmänt ombud kräver, för att bli meningsfullt, att kammarrätten utrustas med rätt att förordna att beslut om utlämnande ej skall gå i verkställighet under en viss kort frist räknad från det att JK fått del av beslutet om utlämnande, förslagsvis en vecka. JK får då denna tid på sig att bestämma, om han skall föra målet vidare till regeringsrätten. Blir målet anhängigt där, får det anstå med verkställigheten tills regeringsrätten meddelat sitt beslut.

Sveriges industriförbund m. fl. anser – bl. a. mot bakgrund av den obligatoriska kommunikation med uppgiftslämnare som föreslås i 2 kap. 7 § fjärde stycket i utlämningsärenden där den enskildes sekretesskyddade intresse kan trädas förnär – att frågan om talerätt för den som blir lidande av att handling lämnas ut bör tas upp till förnyat övervägande. Uppgiftslämnaren bör sålunda ges möjlighet att inför myndigheten uppträda som part och försvara sitt skyddsintresse. Om myndigheten godtar hans skäl och avslår en begäran om utlämnande är uppgiftssökanden fri att på nytt utveckla sin talan genom ett överklagande. En motsvarande möjlighet för uppgiftslämnaren att få vidareutveckla sin talan vid ett överklagande av utlämningsbeslut ges dock inte. Som framförts från olika remissinstanser i yttranden över OSK:s förslag talar allmänna rättvisesynpunkter otvivelaktigt för att även den skadelidande uppgiftslämnaren ges rätt att få sin sak överprövad. Domstolarnas prejudikatbildning blir vidare haltande, eftersom möjligheter saknas att få en alltför liberal utlämnandepraxis inom visst område prövad. De straffrättsliga sanktioner för överträdelse av sekretesslagen som ges synes härvidlag vara otillräckliga korrektiv. För att göra uppgiftslämnarnas rätt till överklagande fullt verkningsfull bör myndigheterna interimistiskt kunna förordna att handling ej får utlämnas då uppgiftslämnaren överklagar ett beslut om

utlämnande. Organisationerna är medvetna om att detta står i strid mot önskemålen om snabb handläggning i utlämningsärenden. Med den instansordning som nu föreslås, med kammarrätten som första instans bör tidsutdräkten vara acceptabel, särskilt som regler kan ges om skyndsam handläggning.

Lantbrukarnas riksförbund vill framhålla att rättviseskäl talar för att möjlighet till överprövning införs för en skadelidande uppgiftslämnare. Denne bör kunna försvara sitt skyddsintresse. Frågan har också samband med den möjlighet till kommunikation uppgiftslämnare – myndighet som har berörts i annat sammanhang. I kombination med reglerna om snabb handläggning bör olägenheten av överprövningen i tidshänseende kunna begränsas.

Också *Svenska försäkringsbolags riksförbund* är kritisk till den begränsning av besvärsrätten som paragrafen innebär. Frågan bör enligt förbundet övervägas ytterligare.

Frågan om besvärsordningen berörs av *regeringsrätten* också såvitt gäller de fall som inte omfattas av 8 och 9 §§. Enligt 8 § får beslut att icke utlämna allmän handling eller att lämna ut handling endast med visst förbehåll överklagas till kammarrätt eller hovrätt. Vidare finns ett besvärsförfarande för det fall att myndighet avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling – allmän eller icke allmän – som finns hos den förra myndigheten (9 §). Alla andra fall, då myndighet kan fatta beslut i sekretessfråga, har i lagförslaget lämnats oreglerade vad gäller besvärsordningen. Konsekvensen härav torde bli – åtminstone i alla de fall då myndigheten ger sitt beslut i skriftlig form – att allmänna verksstadgans regler eller motsvarande mera speciella bestämmelser om överklagande av myndighetens beslut blir att tillämpa. Normalt sett kommer då besvär i dylika sekretessfrågor att i sista hand avgöras av regeringen. Det kan ifrågasättas om en sådan besvärsordning är ändamålsenlig. I vart fall måste hela besvärsspörsmålet närmare övervägas.

Socialstyrelsen konstaterar att någon regel om överklagande av en tjänstemans vägran att muntligen utlämna uppgift inte föreslås. Innebörden av sekretessreglerna kommer därför att i första hand bestämmas av en rättspraxis som knyter an till handlingssekretessen och som i sista hand regeringsrätten kommer att utforma. Vad gäller muntligt uppgiftslämnande kommer rättspraxis främst att formas av i sista hand högsta domstolen i mål om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Socialstyrelsen vill peka på att detta kan medföra att enhetligheten i rättstillämpningen äventyras. Rättspraxis i högsta domstolen kommer att hänföra sig till fall, där en tjänsteman muntligen har lämnat ut en uppgift som han bort hemlighålla, medan regeringsrättens praxis kommer att hänföra sig till fall, då en myndighet vägrat lämna ut en handling som den bort lämna ut. Detta kan leda till en restriktiv praxis i det senare fallet och en mindre

restriktiv praxis i det förra fallet. Socialstyrelsen uttalar vidare att den anser att, om och när en tjänsteman lämnar ut en muntlig uppgift med förbehåll, sökanden skall ha rätt att besvära sig över förbehållet.

Ytterligare en fråga om besvärsrätt tas upp av *statens kärnkraftinspektion*, som vill väcka frågan om inte myndighets beslut att inte hemligstämpla handling bör kunna överklagas. Inspektionen anför härom följande. Enligt både nu gällande och föreslagna regler tillkommer uttryckligt reglerad besvärsrätt endast den som begär en handling utlämnad men vägras detta helt eller delvis (t. ex. genom förbehåll). Ett år 1964 framfört förslag om besvärsrätt även för den till vars skydd sekretessen gäller i det fall utlämnande sker mot hans vilja avstyrktes av vissa skäl, bl. a. olägenheter vid en förhalning av utlämningsfrågan. Sekretessfrågor hos inspektionen uppkommer vanligen genom att ett företag begär sekretess i samband med handlingarnas ingivande till inspektionen. Vederbörande befattningshavare har då att avgöra huruvida handlingarna skall hemligstämplas enligt ingivarens önskemål. Vid tillämpningen av de föreslagna reglerna i 6 kap. 2 § kommer detta knappast att möta någon svårighet. Vid begäran om "kommersiell sekretess" däremot kommer befattningshavaren att ibland ställas inför frågan huruvida företagets begäran är skäligen grundad. Om ett företag påstår risk för skada vid ett framtida utlämnande, kan det te sig svårt för en tjänsteman hos inspektionen, även för en chefstjänsteman utan nämnvärd kommersiell inriktning i sin dagliga verksamhet, att bestrida detta. Resultatet av ett sådant övervägande torde oftast bli att handlingarna hemligstämplas. I annat fall borde rimligen företaget underrättas om att hemligstämpling inte sker. Besvär synes inte kunna anföras av företaget mot ett sådant beslut att inte hemligstämpla. Inspektionen vill väcka frågan om besvärsrätt för företaget inte borde föreligga i detta fall. Om en konkret begäran om utlämning inte föreligger, finns inte den risk för förhalning som anfördes mot 1964 års förslag. Som anförts torde alltså hemligstämpling oftast komma att ske om ett företag begär det och vidhåller sin begäran. Frågan ställs ju inte på sin spets förrän en ansökan om utlämnande kommer. I sådant fall torde det vara naturligt att fråga den sekretesskyddade parten om handling får utlämnas, även om en sådan förfrågan är föreskriven endast i 2 kap. 7 § sista stycket i förslaget, som gäller överlämnande myndigheter emellan. Om denna part ej vill medge utlämnande, ligger det närmast till hands för beslutsfattaren att vägra utlämnande. I annat fall riskerar han straff enligt 20 kap. 3 § BrB samt ev. skadestånd enligt 4 kap. 1 § skadeståndslagen. Om han vägrar utlämnande riskerar han på sin höjd disciplinbot. Han kan ju alltid hänvisa sökanden att överklaga beslutet eller ev. först hänskjuta frågan till verkets styrelse. Förhalning av ett utlämningsärende kommer på detta sätt i praktiken ändå att ske. Den ensidiga besvärsrätten har alltså vissa nackdelar för alla parter.

Såvitt gäller frågan om prövningstillstånd anser *hovrätten för Västra*

Sverige att riksdagens ställningstagande nyligen bör föranleda att frågan övervägs ytterligare. Erfarenheterna av den av riksdagen nyligen beslutade ordningen bör beaktas. Hittills torde ärendena om utbekommande av handling inte ha varit så många att de har haft större betydelse för de två högsta domstolarnas arbetsbörda. *Socialstyrelsen* vill förorda att talan i samtliga fall får föras hos regeringsrätten och att således kravet på prövningstillstånd slopas. I sitt yttrande över LAH ansåg socialstyrelsen det betänkligt att vanliga regler om prövningstillstånd skulle gälla i ärenden som avgjorts av kammarrätt. Frågan om utlämnande av allmän handling framstår för den enskilde vanligtvis som synnerligen viktig och det är här ofta fråga om svåra avgöranden. *Pressens samarbetsnämnd* har ingen erinran mot att kammarrätten normalt blir första besvärsinstans utanför domstolssektorn med fullföljd till regeringsrätten. Nämnden anser dock att talan till regeringsrätten som slutinstans bör vara fri och ej beroende av att fullföljdstillstånd ges. Ur demokratisk synpunkt är det viktigt att prövningen i regeringsrätten inte begränsas till de fåtaliga fall som har intresse ur prejudikatsynpunkt. Enligt nämndens mening är det mycket angeläget att sekretessmålen behandlas snabbt. Med hänsyn till informationsfrihetens grundlagsskyddade ställning bör sekretessmålen ges företräde framför andra mål i såväl kammarrätterna som regeringsrätten. Om regeringsrätten bibehålls som fri slutinstans slipper man den försening som blir följden om regeringsrätten skall pröva sekretessmål i två etapper, först i fråga om prövningstillstånd och därefter i sak.

Ordet "kammarrätten" i paragrafens första stycke andra meningen bör enligt *socialstyrelsen* ersättas med "kammarrätt" alternativt "kammarrätt inom vars domkrets myndigheten finns".

JK framhåller att uttrycket "allmän underrätt" i paragrafens andra stycke i enlighet med modernt skrivsätt bör ersättas med det mer upplysande "tingsrätt".

Sveriges Radio AB vill i anslutning till besvärsbestämmelserna påpeka att det för bl. a. massmedias representanter är utomordentligt angeläget att den regel om s k y n d s a m h e t som finns i 2 kap. 15 § andra stycket TF verkligen tillämpas i enlighet med sin anda och mening och att inga onödiga dröjsmål uppkommer i ärenden om rätten att få del av allmänna handlingar.

Enligt *socialstyrelsen* kan besvärsmyndighets a n l i t a n d e a v s ä r s k i l d s a k k u n s k a p mången gång bedömas som lämplig och viktig. Vid prövning av fråga om utlämnande av handling i ärende inom sjuk-, hälso- eller socialvårdsområdet ställs besvärsmyndigheterna ofta inför svåra avvägningsproblem inte minst när det gäller att avgöra om utlämnande av handling i visst fall kan motverka ändamålet med vården eller sätta någons personliga säkerhet i fara. Socialstyrelsen vill framhålla det angelägna i att särskild sakkunskap anlitas i tveksamma fall och erinra om den möjlighet som står ifrågavarande myndighet till buds att inhämta yttrande från styrelsen som –

om så erfordras med stöd av sina vetenskapliga råd – kan meddela synpunkter på fallet till ledning för målets avgörande.

9 §

De föreslagna bestämmelserna har inte gett *riksdagens revisorer* anledning till erinran eller särskilt uttalande.

Den särskilda besvärsordningen för det fall att statlig myndighet har avslagit annan statlig myndighets begäran att få ta del av handling kritiseras av bl. a. *regeringsrätten* (majoriteten). Regeln i 13 kap. 9 § att, om myndighet avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling, talan får föras genom besvär, som skall gå till regeringen om båda myndigheterna är statliga och till kammarrätt om en är statlig och en är kommunal, kan ifrågasättas med tanke på det system, enligt vilket sekretessen mellan myndigheter byggts upp i lagen. Enligt detta skall vid begäran om utlämnande av handling från en myndighet till en annan en avvägning göras mellan intresset av sekretesskydd och motstående intressen på samma sätt som vid ifrågasatt utlämnande till enskild. Rent rättsliga bedömningar skall alltså fälla utslaget. Regeringsrätten förordar därför att den instansordning som föreslagits för besvär vad gäller utlämnande till enskild skall gälla även när statlig myndighet avslagit annan statlig myndighets begäran om att få ut en handling. Om vad regeringsrätten föreslår om allmänt ombud vinner beaktande (se under 8 §), kan ombudet få i uppdrag att bevaka det allmänna intresset vid tvist mellan myndigheter och exempelvis utrustas med rätt att överklaga avgöranden i frågor som rör framställning från en myndighet att få ta del av allmän handling som finns hos en annan myndighet.

Motsatt mening företräder *regeringsråden Lidbeck, Reuterswärd, Sjöberg* och *Wahlgren* som anför följande. Myndigheter erhåller i stor utsträckning uppgifter från allmänheten (enskilda och företag) som är avsedda för viss förvaltningsverksamhet. När annan myndighet önskar ta del av sådan uppgift, är det för att utnyttja uppgiften för annat ändamål än det som den primärt är avsedd för. Det kan t. ex. röra sig om en önskan att kontrollera vad uppgiftslämnaren uppgivit i annat sammanhang. Frågan om utlämnande kan då icke prövas uteslutande med avseende på det för uppgiften i sekretesshänseende gällande skaderekvisitet. Beaktas måste även om ett utlämnande kan skada den utlämnande myndighetens eller andra myndigheters verksamhet. Om uppgiftslämnare måste räkna med att sekretessbelagd uppgift av viss typ kan komma att användas även på annat sätt än för sitt primära ändamål, kan nämligen uppgiftslämnarnas beredvillighet att lämna korrekta uppgifter påverkas negativt. Ett beslut i utlämningsfrågan måste därför ofta innefatta – förutom en bedömning av den rena sekretessfrågan även en svår och känslig avvägning mellan olika förvaltningsuppgifters krav.

Den generalklausul (2 kap. 7 §) som förslaget tillhandahåller för att bereda lättnader i sekretessen mellan myndigheter ger inte mycket ledning för en domstolsmässig prövning. Regeringen synes vara rätt instans att slutligt bedöma om en myndighets behov av viss uppgift bör ta över skaderisk och skyddsintresse. Anledning saknas, enligt regeringsrådens mening, att beträffande tvister mellan statliga myndigheter i utlämnandefrågor avvika från det remitterade förslaget, som ansluter till vad som f. n. gäller. Om en enhetlig instansordning anses vara ett angeläget önskemål, när det gäller tvister mellan myndigheter i hithörande frågor, kan sådan enhetlighet uppnås på annat sätt. Regeringen kan göras till slutinstans även i sådana fall, där en av de tvistande myndigheterna eller båda myndigheterna är kommunala.

Socialstyrelsen företräder samma uppfattning som regeringsrätten. Styrelsen ställer sig, liksom i sitt yttrande över LAH, frågande till varför inte de besvärsregler som föreslås gälla då enskild eller kommunal myndighet för talan i mål om utlämnande av allmän handling också skall gälla när en statlig myndighet för talan mot en annan statlig myndighets beslut. Sakligt sett torde det vara fråga om samma prövning i båda fallen och det främjar enligt socialstyrelsen en enhetlig rättspraxis att så sker. Dessutom blir besvärsreglerna enklare och lättare att tillämpa.

Enligt *riksförsäkringsverkets* mening bör besvär över försäkringskassas beslut att vägra utlämnande till statlig myndighet föras hos regeringen. Endast genom en sådan ordning erhåller man erforderlig lika behandling av i princip samma ärenden, oavsett om framställningen om utfående av handling/uppgift har gjorts hos försäkringskassa eller hos verket.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet anser den föreslagna besvärsordningen vid tvist mellan statliga myndigheter föga lyckad. Statliga myndigheter har, framhåller fakulteten, för det första tidigare inte ansetts kunna överklaga varandras beslut. För det andra innebär förslaget ett åsidosättande av den normala instansordningen. En rimligare lösning vore en regel av innebörd, att tvister mellan statliga myndigheter om utlämnande av allmän handling skall hänskjutas till eller underställas regeringens prövning. Samma inställning har *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*. Det synes sålunda fakulteten riktigare att föreskriva att tvist mellan statliga myndigheter om utlämnande av allmän handling skall hänskjutas till regeringens prövning.

Sveriges läkarförbund uttalar att i åtskilliga författningar olika myndigheter har tillagts befogenhet att av tjänstemän infordra handlingar och att därvid även föreskriva vite för fullgörande av prestationen. Så t. ex. har *socialstyrelsen* såsom tillsynsmyndighet rätt att av läkare begära journalhandlingar. Föreskriften är sanktionerad med vitesmöjlighet. Om sekretessen skall vara en realitet även mellan myndigheter ter det sig enligt förbundet märkligt att vissa myndigheter skall ha två möjligheter i en

situation då annan myndighet vägrar utlämna handling. Antingen kan tillsynsmyndigheten rikta sig mot den enskilde tjänstemannen med ett viteshot eller gå den föreslagna besvärsvägen för utfående av handlingen. Rimligen borde det inte vara möjligt för någon myndighet att med stöd av vitessanktion genomdriva sin uppfattning om hur sekretesslagen skall tolkas. I konsekvens härmed bör enligt förbundets uppfattning i sekretesslagen föreskrivas att myndighet ej får använda vitesinstitutet för utfående av sekretesskyddad handling.

Ytterligare förslag och synpunkter med anknytning till 13 kap.

JO berör frågan i vilken utsträckning krav kan uppställas att sökanden röjer sin identitet eller syftet med sin begäran. JO hänvisar därvid till vad han tidigare haft anledning att framhålla (se bl. a. JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 250 f), nämligen att den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar får anses innebära att myndighet inte får ställa som villkor för utlämnande av en allmän och offentlig handling att sökanden lämnar uppgift om sin identitet och ändamålet med sin begäran. I sådana fall då allmän handling omfattas av den föreslagna sekretesslagen så till vida att den endast får utlämnas om det ej föreligger risk för men eller skada på sätt närmare anges i det aktuella lagrummet kan det ibland föreligga anledning för myndigheten att närmare förhöra sig om sökandens identitet och avsikten med hans begäran för att det skall vara möjligt att avgöra om handlingen får lämnas ut eller inte. Motsvarande förhållande föreligger inte då det gäller allmänna handlingar som över huvud taget inte berörs av sekretesslagen. För att värna om den i TF stadgade rätten att ta del av offentliga handlingar vill JO föreslå att i 13 kap. intas en uttrycklig bestämmelse av innebörd att myndighet, när fråga är om allmän handling som ej omfattas av någon sekretessbestämmelse i lagen, inte får som villkor för utlämnande kräva att sökanden röjer sin identitet eller syftet med sin begäran.

I sammanhang med att *Svea hovrätt* berör tidsbegränsningen av handlingssekretess anknyter hovrätten till det påpekande som gjordes i hovrättens yttrande över LAH angående behovet av grundläggande regler om skyldighet att bevara allmänna handlingar. Regler härom har inte intagits i förslaget. Rätten att ta del av allmänna handlingar efter sekretesstidens utgång måste, framhåller hovrätten, rimligen svara mot en skyldighet att bevara sådana handlingar.

14 kap. Ansvar för brott mot tystnadsplikt genom meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift m. m.

Regeringsrätten anmärker i formellt hänseende att begreppet tystnadsplikt i anslutning till TF:s terminologi används om en del av den sekretess som

definieras i 1 kap. 2 §. En samordning begreppmässigt och terminologiskt erfordras enligt regeringsrättens uppfattning såvitt avser sådan tystnadsplikt som följer av sekretesslagens bestämmelser. *Svea hovrätt* anser att 14 kap. bör ges en kortare rubrik.

Byggnadsstyrelsen ifrågasätter om inte 14 kap. bör kompletteras med en hänvisning till 1 kap. 1 § tredje stycket TF angående rätten för envar att fritt meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift, förslagsvis som ett första stycke i 1 §. En liknande uppfattning har *TCO* och *Pressens samarbetsnämnd*. Enligt de båda organisationerna ger 14 kap. ingen klar beskrivning av huvudprincipen för meddelarfriheten. De anser att man i klarhetens intresse bör inleda kapitlet på ungefär samma sätt som MMU föreslog beträffande 8 kap. 1 § förslaget till massmediegrundlag:

Varje svensk medborgare har, i den mån ej annat framgår av tryckfrihetsförordningen eller denna lag, rätt att för offentliggörande i tryckt skrift och radioprogram meddela uppgifter till författare, utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå.

Försvarets civilförvaltning föreslår att hänvisningarna i 14 kap. till TF görs mera fullständiga så att de anger alla de ovillkorliga tystnadsplikter som inte följer av kapitlet i dess föreslagna avfattning.

I annan riktning uttalar sig *JK* som anser att det bör övervägas om inte 1 och 3 §§ kan utgå. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* finner på liknande sätt att 1 § förefaller överflödig och att 3 § bör kunna inarbetas i ingressen till 2 §, varigenom 14 kap. skulle komma att omfatta endast en paragraf.

1 §

Paragrafen har kommenterats i de uttalanden av JK resp. juridiska fakulteten vid Lunds universitet som har redovisats under rubriken samt i *lantbruksstyrelsens* yttrande. Styrelsen gör det påpekandet att i andra stycket sägs att "oriktigt offentliggörande" av allmän handling i tryckt skrift kan medföra ansvar. Detta kan uppfattas som att ansvar kan följa om offentliggörandet är oriktigt i den bemärkelsen att det är fråga om förvanskning eller annat felaktigt återgivande. Vad som avses är att ansvar kan drabba den som offentliggör allmän handling i strid mot gällande regler, dvs. när handlingen är hemlig. Lagrummet bör formuleras om i enlighet med detta.

2 §

Den lagtekniska utformningen av paragrafen diskuteras i ett par yttranden. *Regeringsrätten* anser att katalogen i 2 § är svårläst. Det vore önskvärt att någon upplysning kunde lämnas om innehållet i de lagrum till vilka hänvisas. Även den i ingressen intagna huvudregeln bör enligt regeringsrättens yttrande förtydligas. *SACO/SR* erinrar om att riksdagen genom att anta 7

kap. 3 § TF i den lydelse den får fr. o. m. den 1 januari 1978 har bestämt sig för att till förmån för meddelarfriheten skall gälla att ansvar för åsidosättande av tystnadsplikt vid lämnande av meddelande till pressen m. m. skall följa endast då det sker uppsåtligen och i de fall som anges i särskild lag. 14 kap. i lagförslaget är tänkt att fungera som denna särskilda lag. Enligt uttalande i motiven (prop. 1975/76:204 s. 104) gäller det att ge uttryck för att annars tillämplig tystnadsplikt inte gäller i fråga om meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. I 2 § framställs saken emellertid inte på detta sätt utan där sägs i stället att den som på sätt nu avses med uppsåt åsidosätter tystnadsplikt får fällas till ansvar därför endast om tystnadsplikten följer av vissa uppräknade bestämmelser i lagen. Det framställs alltså så att de ej uppräknade tystnadspliktema får åsidosättas straffritt genom meddelanden till pressen m. m. En sådan uppläggning är olycklig dels från den enskilda funktionärens synpunkt, dels från meddelarfrihetens synpunkt. För den enskilda funktionären måste det te sig motbjudande att bryta mot en tystnadsplikt, om ock i vetskap om att något straff inte kan följa. Det måste för honom te sig onaturligt att han trots en honom åliggande tystnadsplikt straffritt får berätta något för en journalist då straff kan utkrävas om han berättar samma sak för t. ex. sina vänner eller i en offentlig debatt. Enligt SACO/SR torde det vara svårt att bland de offentliga funktionärerna sprida förståelse för finessen med en sanktionerad tystnadsplikt beträffande samma sak. Vill man vinna gehör och förståelse hos de offentliga funktionärerna för en av meddelarfriheten motiverad skillnad mellan meddelanden till utomstående i allmänhet och meddelanden till massmedierna synes en första förutsättning vara att det görs klart att det bara är vissa tystnadsplikter som gäller gentemot massmedierna och att den som till massmedierna meddelar andra uppgifter än sådana som faller därunder inte åsidosätter någon tystnadsplikt. Det kan befaras att en sådan uppläggning som valts i 2 § inte bara skulle bli svårsmält för de offentliga funktionärerna utan också skulle motverka syftet med lagstiftningen, nämligen det att främja en allsidig upplysning och ett fritt meningsutbyte i massmedierna. SACO/SR framhåller att ändå under alla förhållanden en återhållande faktor kommer att göra sig gällande i fråga om meddelanden till massmedierna. För den enskilda offentliga funktionären kommer det i de flesta fall att bli en samvetsfråga om han skall informera massmedierna om något och han lär komma att besluta sig för att göra det endast om publicitetsintresset kan anses väga påtagligt tyngre än de skyddsintressen som den vanliga tystnadsplikten slår vakt om.

Punkterna 1 och 2

Dessa båda punkter har inte kommenterats under remissbehandlingen. I anslutning till punkt 1 bör dock redovisas vad *JK* har anfört beträffande 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 § riksdagsordningen. JK uttalar att de tystnadsplikter som

grundar sig på dessa paragrafer är likartade den som avses i 10 kap. 7 § RF och skyddar samma vitala allmänna intresse. Någon anledning att i förhållande till meddelarfriheten behandla dem på annat sätt än den i 10 kap. 7 § RF stadgade tystnadsplikten finns enligt JK:s mening inte. Att låta meddelarfriheten helt ta över dessa tystnadsplikter innebär en risktagning som inte kan försvaras. Det huvudsakliga skäl som motiverar den i promemorian intagna ståndpunkten (s. 191–193) synes vara den i 7 kap. 3 § TF fastslagna möjligheten att väcka åtal på grund av vissa meddelanden som utgör brott mot rikets säkerhet. Detta skäl kan i så fall också åberopas för att låta meddelarfriheten ta över tystnadsplikt enligt 10 kap. 7 § RF. I varje fall är en möjlighet till åtal för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB värdefull som en reservutväg.

Punkt 3

Vad remissinstanserna har yttrat angående undantag från meddelarfriheten såvitt gäller promemorieförslagets särskilda sekretessbestämmelser redovisas i samma ordning som dessa bestämmelser är upptagna i lagförslagets 3–11 kap.

3 kap. 1 §

Förslaget att undantag från meddelarfriheten skall göras såvitt det kan antas att röjande av uppgift skulle medföra fara för rikets säkerhet eller för annan allvarlig skada för riket tas upp i de yttranden som rör utrikessekretessen.

SIDA anmärker att i promemorian framhålls det olämpliga med skaderekvisit när det gäller regler om undantag från meddelarfriheten. Såväl begreppet "fara för rikets säkerhet" som "fara för annan allvarlig skada" kan väntas ge upphov till tolkningssvårigheter. De i promemorian angivna exemplen torde dock enligt SIDA:s mening tjäna som garanti för att massmediernas möjligheter till kritisk granskning och informationsspridning inte hämmas. *Värnpliktsverket* delar de uppfattningar som framförs i promemorian beträffande begränsningarna i meddelarfriheten på utrikesförvaltningens område. *Pressens samarbetsnämnd* framhåller att de överväganden som har lett fram till att vissa tystnadsplikter skall genombryta meddelarfriheten givetvis är av subjektiv karaktär. Andra avvägningar mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet än dem som föreslås är självfallet tänkbara. Samarbetsnämnden hälsar med tillfredsställelse att man i förslaget godtar TK:s ståndpunkt att en viss meddelarfrihet skall föreligga i fråga om utrikessekretessen. Samarbetsnämnden ansluter sig till uttalandena i promemorian att "vägledande vid tillämpningen bör vara den allmänna grundsatsen att presumtionen är för meddelarfrihet" och att "det endast i

undantagsfall kan hävdas att ett brott mot den föreslagna utrikessekretessen verkligen medför fara för rikets säkerhet".

En kritisk hållning intar däremot *kommerskollegium*. Kollegiet återger att det i promemorian framhålls att det torde råda allmän enighet om att sekretess måste kunna upprättas i sådan utsträckning att Sveriges kontakter med andra länder på det utrikespolitiska planet inte försvåras eller omöjliggörs. I likhet med TK anser man emellertid att det skulle föra för långt om den grundläggande tystnadspliktsregeln på förevarande område – tystnadsplikt beträffande uppgift vars röjande kan antas innebära skada för riket – tilläts genombryta meddelarfriheten. I överensstämmelse med vad TK har föreslagit bör enligt promemorian tystnadsplikten få försteg framför meddelarfriheten endast i den mån röjande av uppgifter skulle medföra fara för rikets säkerhet eller för annan allvarlig skada för riket. Kollegiet hänvisar till att det i sitt yttrande över TK:s betänkande redovisade en motsatt uppfattning och ifrågasatte, om inte tystnadsplikt generellt borde ha företräde framför meddelarfrihet vad gäller verksamhet på det utrikeshandelspolitiska området. Den enligt promemorian "tänkbara" invändningen mot meddelarfrihet i den omfattning som föreslås, nämligen att det önskvärda utrymmet för meddelanden till massmedierna i själva verket öppnas genom det skaderekvisit som införs i den grundläggande sekretessbestämmelsen, är sålunda enligt kollegiets uppfattning i högsta grad relevant för den handelspolitiska utredningsverksamhet m. m., vilken kollegiet har om hand. I sammanhanget måste också uppmärksammas de tolkningssvårigheter som rekvisitet "fara för annan allvarlig skada för riket" otvivelaktigt kommer att ge upphov till i den praktiska tillämpningen.

3 kap. 2 §

De remissinstanser som uttalar sig särskilt om undantag från meddelarfriheten såvitt gäller försvarssekretessen anser, med ett undantag, att sekretessen inte är tillräckligt långtgående. Undantaget utgörs av *patent- och registreringsverket*, som menar att skyddet för försvarshemligheter genom 7 kap. 3 § första stycket 1 TF är till fyllest.

Flera av de kritiska remissinstanserna förordar ett undantag från meddelarfriheten efter mönster av vad som gäller i fråga om utrikessekretessen. Sålunda förordar bl. a. *JK* att tystnadsplikt enligt 3 kap. 2 § skall bryta meddelarskyddet under förutsättning av att röjande kan antas medföra allvarlig skada för rikets försvar.

Försvarets civilförvaltning påpekar att innebörden av promemorieförslaget blir att offentliga funktionärer får meddelarfrihet bl. a. i fall som eljest bedöms som obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § BrB i dess nya lydelse), medan sådan frihet enligt TF blir utesluten för meddelanden som är att hänföra under 19 kap. 8 § BrB om grov obehörig befattning med hemlig

uppgift. Enligt civilförvaltningens mening är en sådan gränsdragning olämplig i sak och svårbemästrad i tillämpningen. Förvaltningen framhåller att de absoluta tystnadsplikterna föreskrivs för att gardera mot vissa skaderisker som är av så allvarlig natur att frågan om uppsåtet med röjande av uppgift träder i bakgrunden. I 19 kap. 7 § BrB avses röjande av uppgift, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar --- eller eljest för rikets säkerhet. Vid BrB:s införande klargjordes att uttrycket "men för rikets säkerhet" avsågs innefatta en begränsning till verkligt betydelsefulla ting. Den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1978 (SFS 1976:509) torde inte syfta till vidgat straffansvar och kan alltså inte avse att ge det citerade uttrycket en mindre allvarlig innebörd, även om en ytterligare skärpning av rekvisitet ingår som ett av flera alternativa led i beskrivningen av det grova brottet enligt nya 19 kap. 8 § BrB. Det enkla brottet kan därför sägas avse meddelanden förknippade med skaderisker jämförliga med dem som enligt förslaget utesluter meddelarfrihet på utrikessekretessens område. Enligt civilförvaltningens uppfattning hänför sig svårigheten i tillämpningen av en gränsdragning mellan 19 kap. 7 och 8 §§ BrB särskilt till det förhållandet att en gärning kan komma att bedömas enligt 19 kap. 8 § BrB bl. a. om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrotts honom. För en presumtiv meddelare som är offentlig funktionär måste det t. v. förefalla ovisst vilken tyngd denna fråga kommer att få. Även förutsättningarna för ett genombrytande av anonymitetsskyddet kan förefalla oklara. Det nu sagda pekar enligt civilförvaltningens uppfattning på att meddelarfriheten på försvarssekretessens område måste ytterligare begränsas, med närmare överensstämmelse i sak med vad som föreslagits beträffande utrikessekretessen.

Försvarets materielverk yttrar att det enligt promemorian skulle finnas behov av någon slags "reservutgång" i den normala sekretessregleringen (s. 173). En sådan reservutgång utgör reglerna om meddelarfrihet. Avsikten med meddelarfriheten sägs på samma sida vara att "samhällsdebatten inte skall berövas från allmän synpunkt mycket betydelsefulla uppgifter av den anledningen att dessa är sekretessbelagda av hänsyn till ett just i det aktuella sammanhanget mindre tungt vägande sekretessintresse". Försvarssekretessen betraktas tydligen som ett sådant mindre tungt vägande sekretessintresse, eftersom den inte i punkt 3 undantas från meddelarfriheten. På s. 195 uttalas direkt att det "förordas inte något undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessen på försvarsområdet". Materielverket återger och instämmer i vad JO Wennergren har uttalat i sitt remissyttrande över TK:s betänkande (prop. 1975/76:204 s. 62) angående förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet. Verket anför vidare att genom den föreslagna lagstiftningen meddelarfriheten på försvarets område kommer att utvidgas. Hur värdefull man än må anse öppenheten mot allmänheten och massmedierna vara i en demokrati, får, enligt verkets mening, dock inte offentlighetens

intresse tillgodoses på bekostnad av tryggheten i sådan utsträckning att rikets säkerhet kan sättas i fara. Detta är emellertid vad som sker om den föreslagna meddelarfriheten kommer att gälla på försvarets område. När sekretessen på försvarsområdet inte undantas från meddelarfriheten, har bl. a. som skäl anförts att "avslöjanden på försvarsområdet i stor utsträckning knappast torde vara allvarligare än läckor i utrikespolitiska frågor" (s. 197) och att vissa meddelanden – som faller in under bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift – kan tänkas vara av så stort värde för den allmänna debatten att de framstår som i hög grad försvarliga. Häremot invänder verket att med de internationella förhållanden som råder även på försvarsområdet föreligger stor sannolikhet för att röjande av hemliga försvarsuppgifter får betydelse också för Sveriges relationer till ett eller flera andra länder. Om uppgift som rör annan stat och åtnjuter sekretesskydd enligt 3 kap. 1 § undantas från meddelarfriheten "såvitt det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för rikets säkerhet", bör uppgift, vars röjande skulle innebära samma fara, även undantas från meddelarfrihet, om sekretesskydd för uppgiften åtnjuts enligt 3 kap. 2 §. En central funktion i skyddet av rikets säkerhet åvilar försvarsmakten, och det är av utomordentlig betydelse att försvarssekretessen kan bevaras för att inte äventyra denna funktion. Försvarets resurser är sammansatta av en mängd komponenter, vars värde ibland på ett avgörande sätt är beroende av om de kan undanhållas från obehörig insyn. I sammanhanget framhåller verket också att Sveriges regering har avtal med andra regeringar om utbyte av information inom försvarets område, varvid det ställs krav på Sveriges regering och myndigheter att de skall tillförlitligt hemlighålla uppgifter som mottas. I princip skall Sverige kunna ge samma sekretesskydd åt försvarsinformation som det som gäller i ursprungslandet. Det finns risk att trovärdigheten i svenska försäkringar om hemlighållande ifrågasätts, om nu föreslagna bestämmelser, som ger möjlighet att genombryta försvarssekretessen genom meddelarfriheten, kommer att fastställas. Det torde enligt verkets uppfattning inte kunna uteslutas att som en konsekvens av meddelarfriheten på försvarssekretessens område Sveriges möjligheter att köpa sekretesskyddad försvarsmateriel i utlandet kan komma att försämras. Föreslagen meddelarfrihet kan inte få tillämpas på uppgifter som verket inom ramen för sekretesskyddsavtal med utlandet förbundit sig att inte röja till utomstående. Meddelarfriheten på försvarsområdet kan enligt verkets uppfattning inte motiveras med att avvägningen mellan offentlighetsintresset och intresset av sekretesskydd görs av offentlig funktionär, som visserligen bedöms normalt ha större möjligheter att göra sådana lämpliga avvägningar än utomstående men på vilken några särskilda kvalifikationskrav inte ställs (jfr s. 181 och 197–198). Med beaktande av konsekvenser, som en "uppkommen publicitetsskada" kan få, när det gäller rikets säkerhet, förefaller det verket helt oacceptabelt att åt varje offentlig funktionärs personliga bedömning – oberoende av dennes

kompetens och erfarenhet – överlämna för hela landet vitala överväganden, där en felbedömning med måhända svåra följder inte ens skall medföra risk för samhällets reaktion. Vad den presumtiva meddelaren skall hålla sig till skall tydligen vara huruvida 14 kap. innehåller något undantag från meddelarfriheten beträffande försvarssekretessen. Eftersom 3 kap. 2 § inte återfinns i uppräkningen i punkt 3 betyder detta att meddelaren fritt efter eget gottfinnande kan uppsåtligen åsidosätta sin tystnadsplikt genom att till massmedierna lämna ut hemlig uppgift om vårt försvar utan risk för straff. "Det här förordade ställningstagandet innebär att också för de offentliga funktionärernas del endast sådana meddelanden till massmedierna som avses i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF kommer att medföra straffansvar" (s. 198). Rikets säkerhet kräver enligt verkets bestämda uppfattning bättre skydd mot ev. missbruk. Verket åberopar också att meddelarfriheten beträffande försvaret utgör en motsägelse till talet om att den starkaste sekretessen gäller på försvarsområdet (promemorian s. 145). Verket ifrågasätter inte behovet av sekretess inom det sociala och andra områden av betydelse för den enskilde medborgaren. Verket betraktar emellertid landets frihet och det försvar för denna frihet, som landet kan åstadkomma, såsom förutsättningar för den personliga och sociala välfärden inom landet och anser därför att minst lika stort skydd bör finnas mot publicering och spridning av hemliga uppgifter av betydelse för rikets säkerhet som av uppgifter om gynnande myndighetsutövning (promemorian s. 200). Med avseende på uppgifter av betydelse för rikets säkerhet bör därför inte meddelarfriheten gälla på sätt som föreslagits i promemorian. Verket anser det oacceptabelt att "inte" göra "något undantag från meddelarfriheten i fråga om sekretessen på försvarsområdet" (promemorian s. 196).

Värnpliktsverket kan inte dela de synpunkter som har framförts i motiven mot att ytterligare begränsa meddelarfriheten inom försvarsmakten. Förslaget skulle om det genomförs innebära att uppgiftslämnande till massmedierna som i och för sig skulle innebära brott mot 19 kap. 7 § BrB i dess lydelse den 1 januari 1978 inte skall medföra ansvar. Enligt verkets uppfattning kan brott mot 19 kap. 7 § BrB, inte minst med hänsyn till lagrummets relation till 19 kap. 5 §, medföra fara för rikets säkerhet av minst lika allvarlig art som läckor på det utrikespolitiska området. Punkt 3 bör därför ändras så att den begränsning som nu föreslås gälla 3 kap. 1 § omfattar även 3 kap. 2 §.

Planläggning och annan förberedelse av verksamhet för rikets försvar är enligt *försvarets radioanstalts* mening en lika viktig del av vår säkerhetspolitik som skötseln av våra internationella förbindelser. Radioanstalten finner därför att det är helt otillfredsställande att det på försvarsområdet saknas en särskild regel i punkt 3 motsvarande den som gäller för utrikessekretessen, i synnerhet med hänsyn till den verksamhet som radioanstalten skall bedriva.

En grupp remissinstanser kräver att 3 kap. 2 § tas upp i punkt 3 men uttalar sig inte närmare om hur undantaget från meddelarfriheten skall vara utformat.

ÖB nämner att förslaget, att sekretesslagen inte skall innehålla någon regel som begränsar meddelarfriheten på försvarssekretessens område, motiveras närmare på s. 195–198 i promemorian. Efter en allmän genomgång av lagreglerna på det straff- och tryckfrihetsrättsliga området diskuteras och undersöks om det finns grundad anledning att särbehandla de offentliga funktionärerna på försvarets område. Den sannolika grunden till särbehandlingen anges i promemorian vara att offentliga funktionärer har tillgång till hemliga uppgifter i en helt annan omfattning än utomstående och därmed större möjligheter att göra sig skyldiga till obehörig befattning med hemliga uppgifter. Vidare nämns den traditionella synen på tystnadsplikten som ett normalt inslag i tjänsteplikten. I motiven anges vidare, anförs det i ÖB:s yttrande, att även meddelanden som inte kan anses innefatta svårare brott än obehörig befattning med hemlig uppgift många gånger kan medföra ganska allvarliga skadeverkningar. En jämförelse med utrikessekretessen görs också varvid konstateras att förberedelserna för rikets försvar är en lika viktig del av vår säkerhetspolitik som sättet att sköta våra internationella förbindelser och att avslöjanden på försvarets område i stor utsträckning knappast torde vara allvarligare än läckor på det utrikespolitiska området. Intresset av allmän insyn anses därför vara detsamma på dessa områden. ÖB erinrar om att det i promemorian mot den angivna bakgrunden hävdas att även vissa meddelanden, som faller in under bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift, kan tänkas vara av så stort värde för den allmänna debatten, att de framstår som i hög grad försvarliga. Detta gäller kanske i särskilt hög grad när meddelandet lämnas av en offentlig funktionär, som normalt kan antas ha större möjligheter att göra lämpliga avvägningar mellan sekretess- och offentlighetsintressena än en utomstående. ÖB anser att promemorians antaganden om grunderna för särbehandlingen av de offentliga funktionärerna kan vara berättigade. Det är säkert också riktigt att en offentlig funktionär normalt har större möjligheter att göra lämpliga avvägningar mellan sekretess- och offentlighetsintressena än en utomstående. I övrigt kan ÖB inte godta det resonemang som anförs i motiven i denna del. ÖB hävdar sålunda bestämt att avslöjanden av sekretessbelagda uppgifter på försvarets område måste betecknas som allvarliga och i vissa fall allvarligare än ev. läckor i utrikespolitiska frågor. Enligt ÖB:s mening är det fel när man hävdar att meddelanden som faller in under bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift kan tänkas vara av så stort intresse för den allmänna debatten att de framstår som i hög grad försvarliga. Är en handling sekretessbelagd, kan det inte vara riktigt att uppgifter ur den fritt skall kunna lämnas ut till massmedierna av en offentlig funktionär utan att denne skall behöva riskera att drabbas av någon sanktion.

Försvarets forskningsanstalt erinrar till en början om den nya lydelsen av 19 kap. BrB. Grov obehörig befattning med hemlig uppgift har i TF 7 kap. 3 § första stycket 1 intagits bland de brott som utesluter meddelarfrihet. Gärningar, som faller under brottsbeskrivningen för övriga fall av obehörig befattning med hemlig uppgift och innebär åsidosättande av tystnadsplikt på annat sätt än genom uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling, blir däremot inte straffbara om de begås i samband med publicering med mindre än att de anges i den särskilda lagen. Bland exempel på omständigheter, som skall särskilt beaktas vid bedömning av om en obehörig befattning med hemlig uppgift skall betraktas som grov, har i BrB upptagits det fallet att den brottslige har röjt vad som på grund av allmän eller enskild tjänst har betrotts honom. I fall av direkt uppsåt att gå främmande makt till handa blir motsvarande förfarande i regel alltjämt att betrakta som grovt spioneri; i straffstadgandet för detta brott återfinns samma exempel som nu nämnts. I promemorian föreslås att punkt 3 skall tiga om försvarssekretessen, vilket innebär att även uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i här avsedda fall blir straffritt och full meddelarfrihet således skall råda. Forskningsanstalten anser att förslaget redan i och för sig är helt oförenligt med grundlagens hänsynstagande till elementära riksintressen. Som om möjligt än mera anmärkningsvärd karaktäriseras emellertid promemorians motivering, som forskningsanstalten anser vara av sådan art att det inte är meningsfullt att bemöta den i detalj. Det kan f. ö. enligt forskningsanstalten inte förutsättas att de ansvariga statsmakterna skulle medverka till en lagstiftning i antydd riktning. Forskningsanstalten, som således avstår från att vidare kommentera förslaget till denna del, hävdar bestämt att punkt 3 måste upptaga 3 kap. 2 § bland de angivna lagrummen.

Flygtekniska försöksanstalten anser att den i promemorieförslaget utökade meddelarfriheten rörande frågor som har betydelse för rikets säkerhet inte kan accepteras, eftersom lagförslaget inte ger tillräckligt säkra garantier mot skada som allvarligt påverkar försvarets effektivitet och kostnader. *Statens skeppsprovningsanstalt* anser att meddelarfrihet inte skall råda beträffande provningar och undersökningar som anstalten utför för försvarets räkning och som är sekretessbelagda enligt 3 kap. 2 §. *Förenade fabriksverken* hävdar med skärpa att avslöjanden av sekretessbelagda uppgifter, särskilt i vad avser sådana som berör myndighetens verksamhetsområden, måste presumeras som allvarliga och i vissa fall betydligt allvarligare än ev. läckor i utrikespolitiska frågor. Fabriksverken accepterar därför inte resonemanget om "att också vissa meddelanden som faller in under bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift kan tänkas vara av så stort värde för den allmänna debatten att de framstår som i hög grad försvarliga". Fabriksverken föreslår därför att i punkt 3 intas en särskild regel som klart begränsar meddelarfriheten på försvarssekretessens område. I detta sammanhang erinrar fabriksverken också på nytt om att utvecklingen under senare år

medfört att kretsen av personer till vilken hemliga handlingar utlämnas eller delges eller som har reella möjligheter att på okontrollerbart sätt få del av handling med hemligt innehåll avsevärt har vidgats.

4 kap. 1 §

Fullmäktige i riksgäldskontoret anmärker att undantaget från meddelarfriheten avser bara uppgifter hos riksbanken. Någon närmare motivering till varför bestämmelsen inte skall omfatta även riksgäldskontoret anförs inte i promemorian. Som fullmäktige påpekade i sitt yttrande över TK:s betänkande föreligger samma behov av tystnadsplikt för riksgäldskontoret på detta område som för riksbanken. Det nära samarbetet mellan riksbanken och riksgäldskontoret på detta område motiverar enligt fullmäktiges mening att uppgifter, som är sekretessbelagda enligt 4 kap. 1 § och som finns i riksgäldskontoret, skall undantas från meddelarfrihet.

6 kap. 1 §

RÅ erinrar om att behovet av kontroll över åklagarverksamheten i viss utsträckning tillgodoses genom den tillsyn som utövas av JK, JO och RÅ. Allmänhetens begränsade insyn i åklagarverksamheten kompenseras av den meddelarfrihet till massmedier som föreslås i promemorieförslaget. Denna meddelarfrihet kommer enligt förslaget endast att inskränkas till uppgift om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare. I yttrande över TK:s betänkande ifrågasatte RÅ om inte samma regel bör gälla för postkontroll, som ibland kombineras med telefonavlyssning. Mot bakgrund av senare tids erfarenheter ifrågasätter RÅ vidare om inte sekretessbehovet har sådan styrka att meddelarfriheten bör vika vid avslöjande av allvarliga former av terroristverksamhet. Meddelarfrihet kan här omintetgöra planerandet och verkställandet av aktioner från polisens sida för att avslöja sådan brottslighet.

Rikspolisstyrelsen erinrar om att styrelsen i sitt yttrande över TK:s förslag angående tystnadsplikt beträffande vissa säkerhets- och bevakningsåtgärder framhöll att det var av stor betydelse att stadgandet utvidgades till att omfatta även sådana åtgärder i syfte att skydda person. Styrelsen underströk att sekretess även gentemot massmedierna var påkallad i dessa fall. I promemorian hänvisas till att sekretessbehovet i sådana fall är tillgodosett genom föreskrifterna i 6 kap. 1 §. Emellertid har sekretessen beträffande säkerhets- och bevakningsåtgärder rörande byggnader m. m. upptagits bland de meddelarskyddsbrytande tystnadsplikterna i 14 kap., medan så inte är fallet när det gäller brottsförebyggande åtgärder i allmänhet. Denna kvalitetsskillnad i sekretess framstår för styrelsen som svårförståelig. Styrelsen vidhåller därför sin uppfattning att insatser att skydda person skall ha samma dignitet som säkerhets- och bevakningsåtgärder enligt 6 kap. 2 §.

7 kap. 1 §

Tre remissinstanser kräver att 7 kap. 1 § upptas i punkt 3.

Postverket hänvisar till att verket i sitt yttrande över TK:s betänkande anförde att det var uppenbart att syftet med sekretesskydd och tystnadsplikt för affärshemligheter blev förfelat, om meddelarskyddet fick företräde framför tystnadsplikten i fråga om detta slags ärenden. Verket ansåg att möjligheten att uppgifter ur offerter, kalkyler, prisuppgifter m. m. kan bli publicerade utan någon påföljd kunde försätta postverket i ett allvarligt underläge i förhållande till konkurrenter och motparter på marknaden. Verket hade redan ställts inför detta problem. Förhållandet var särskilt olyckligt mot den bakgrunden att postverkets affärsverksamhet befann sig i ett expansivt skede. Det var därför ett krav från verkets sida att tystnadsplikten fick företräde framför meddelarskyddet när det gällde de intressen som för postverkets del var avsedda att skyddas genom tystnadsplikt. Det kunde knappast vara ett samhällsintresse av större vikt att på detta sätt få insyn i verksamheten. I stället var det ett starkt allmänintresse att postverket i förhållande till de företag inom den privata sektorn, med vilka verket konkurrerar, inte belastades med ytterligare handikapp utöver dem som har sin grund i postverkets serviceplikt. Postverket anför vidare att dess konkurrenssituation både på kort och på lång sikt är sådan att verket inte kan acceptera att skyddet för dess affärshemligheter skall vika för meddelarskyddet. Verket kräver därför att här avsedd tystnadsplikt får företräde framför meddelarskyddet.

Med hänsyn till bl. a. sin speciella karaktär av företag finner *förenade fabriksverken* det nödvändigt att med hänsyn till myndighetens verksamhetsområden även den kommersiella sekretessen genombryter meddelarfriheten. Förenade fabriksverken anser därför att också 7 kap. 1 § bör intas bland de bestämmelser som i 14 kap. reglerar ansvaret för brott mot tystnadsplikt. *Domänverket* stöder denna uppfattning.

7 kap. 2 §

Försvarets materielverk anser att i punkt 3 bör medtas även 7 kap. 2 §.

7 kap. 3 §

Fullmäktige i riksgäldskontoret anmärker att det för sekretessbelagda uppgifter som avses i 7 kap. 3 § inte har föreskrivits något meddelarskydd. Enligt fullmäktiges mening måste ett sådant finnas inom riksgäldskontorets upplåningsverksamhet. Det skulle allvarligt kunna skada och minska effektiviteten i den svenska statens genom riksgäldskontoret bedrivna upplåningsverksamhet, särskilt under förberedelsearbetet och genomförandet av sådana låneoperationer, om det förelåg meddelarfrihet på detta

område. Mot bakgrund av den pågående stora statliga utlandsupplåningen är det enligt fullmäktiges mening än mer viktigt att uppgifter om planerade eller pågående låneoperationer, m. m., är undantagna meddelarfrihet. Det är av synnerlig vikt för ett så framgångsrikt genomförande av den svenska statens utlandsupplåning som möjligt att inte hithörande uppgifter kan röjas, vilket skulle kunna allvarligt skada den svenska statens intresse. Fullmäktige framhåller att det behov av sekretess som fullmäktige ger uttryck för är särskilt framträdande under förberedelsearbetet till olika ränte- och finanspolitiska åtgärder samt låneoperationer. Sedan beslut i de olika ärendena har fattats, är sekretessbehovet erfarenhetsmässigt inte alls lika stort, vilket främjar en allmän och fri debatt i dessa viktiga samhällsfrågor.

7 kap. 4 §

Uppräkningen i punkt 3 bör enligt *försvarets forskningsanstalts* yttrande kompletteras med 7 kap. 4 §. Vid däri avsedda undersökningar förekommer att myndigheten uppdrar åt enskilda företag att utarbeta förslag till lösningar av tekniska uppgifter. Det inkommande materialet innehåller ofta beskrivningar av tekniska innovationer m. m. som inte skulle delges myndigheten om inte full sekretess kunde garanteras. Det ligger därför i det allmännas intresse att det enskilda sekretessintresset kan helt respekteras i sådana fall. Samma uppfattning har *statens skeppsprovningsanstalt*, som framhåller att det är av utomordentligt stor betydelse för myndighetens verksamhet och kundernas förtroende att beställaren åtnjuter sekretess vid anstalten. Principiellt anser skeppsprovningsanstalten att både handlingssekretess och tystnadsplikt skall gälla i samtliga uppdragsärenden. Detta medför att meddelarfrihet ej heller skall gälla beträffande undersökningar som myndighet låter utföra vid skeppsprovningsanstalten enligt 7 kap. 4 §. Skeppsprovningsanstalten förklarar att dess yrkande, att meddelarfrihet inte skall gälla vid handläggning av dessa ärenden, inte behöver innebära att uppgifterna ej kommer till offentlighet, utan syftar endast till att kunden, oberoende av företagstyp, automatiskt skall åtnjuta sekretess vid anlitande av skeppsprovningsanstalten. Det ankommer därefter på beställaren att använda provnings- resp. undersökningsresultatet i enlighet med de bestämmelser som gäller för kunden. Genom att meddelarfriheten läggs över på beställaren kan syftet med meddelarfriheten kombineras med skeppsprovningsanstaltens krav på tystnadsplikt.

7 kap. 5 och 6 §§

Försvarets materielverk noterar att på s. 340 i promemorian förklaras att den princip som ligger bakom sekretessen i 7 kap. 5–7 §§ är "att arbetsgivar- och arbetstagarsidan på den offentliga sektorn bör vara jämställda så långt det är

möjligt". Enhetlighetssträvandena har också kommit till uttryck på s. 339, där det sägs att man genom att medge undantag från sekretessen i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare velat tillgodose "kravet att likformiga regler skall gälla på den privata och den offentliga arbetsmarknaden beträffande rätten till insyn i förhandlingsfrågor". Den totala meddelarfrihet när det gäller sekretess enligt 7 kap. som medges genom 14 kap. synes verket emellertid försätta staten i ett dåligt läge som förhandlingspart, eftersom därigenom även sådana uppgifter, som skyddas av 7 kap. 5 § och som inte får lämnas ut av myndighet enligt 2 kap. 13 §, via företrädare för massmedierna kan nå motparten i förhandlingarna.

8 kap. 2 och 4 §§

De remissinstanser som behandlar frågan om meddelarfrihet inom sjuk- och socialvården förordar i flertalet fall längre gående undantag från meddelarfriheten än vad promemorieförslaget innebär.

Meddelarfriheten inom såväl sjukvården som socialvården diskuteras av *regeringsrätten, Svea hovrätt* och *socialstyrelsen*, vilka anser att den för sjukvården och socialvården gällande tystnadsplikten i hela sin omfattning bör genombryta meddelarfriheten.

Regeringsrätten framhåller att betydelsen av vilken sekretessnivå som väljs beträffande de två vårdområdena förstärks av sambandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet. Är tystnadsplikten inte absolut är sålunda meddelande för offentliggörande i tryckt skrift tillåtet enligt de bedömningsgrunder som följer av skaderekvisitet. Härtill kommer att endast uppsåtlig överträdelse av tystnadsplikten är straffbar om meddelandet lämnats för offentliggörande i tryckt skrift. Vidare skall när det gäller sjukvårds- och socialsekretessen full meddelarfrihet råda för uppgift hänförlig till ärende om frihetsberövande eller omhändertagande för vård. Regeringsrätten anser att sekretesskyddet för bl. a. patienter omhändertagna enligt lagen om sluten psykiatrisk vård och anhöriga till dem på detta sätt har urholkats avsevärt. Låt vara att meddelarfriheten inte omfattar oriktigt utlämnande av allmän handling som skall hållas hemlig. Meddelande av uppgifter ur sådan handling följer dock i fråga om meddelarfrihet de allmänna reglerna. Med de anordningar för registrering av tal som nu finns anser regeringsrätten skillnaden mellan förbjudet utlämnande av sekretesskyddad handling och tillåtet meddelande av uppgifter ur denna genom uppläsning kunna bli närmast betydelselös. Sekretesskyddet för patientjournaler t. ex. uppluckras härigenom väsentligt. Regeringsrätten anser att kritiken mot TK:s förslag beträffande meddelarfriheten, som i promemorian sammanfattas på s. 198–199, träffar även promemorieförslaget. Motiven till detta har inte förmått vederlägga denna kritik. Allmänna uttalanden om behovet av offentlig insyn och om pressens självsanerande verksamhet får enligt regeringsrättens mening inte undanskymma det faktum att en målmedveten, kommersiellt

betingad publiceringsverksamhet förekommer, som särskilt inriktar sig på att exploatera intresset för uppgifter vilka kränker den personliga integriteten. Allmänhetens pressombudsman och Pressens opinionsnämnd kan aldrig genom sina åtgärder reparera en liden publicitetsskada. Vad de kan göra är att bidra till att för framtiden förhindra ett upprepande. Detta sistnämnda gäller dock bara den lojala delen av pressen och inte den publicitet som nyss nämnts och som odlar intresset för skildringar av personliga förhållanden vilka inte bör komma till offentligheten. Regeringsrätten framhåller vidare – med hänvisning till att sjukvårds- och socialvårdsområdena är mycket personalintensiva och rymmer ett stort antal personalkategorier med mycket skiftande förutsättningar att hantera sekretessregler – att en begäran om uppgifter för publicering kan vara ägnad att medföra fara för oriktigt utlämnande om det dels med stöd i de av TK angivna, i förslaget upprepade motivuttalandena hänvisas till att ett utlämnande kan vara ett slags medborgerlig skyldighet för att främja offentlig insyn i verksamheten, dels påpekas att endast uppsåtligt brott mot tystnadsplikt är straffbart och att TF innehåller särskilda regler om skydd för meddelarens anonymitet.

Svea hovrätt godtar i och för sig uppfattningen att sekretesskyddet i allmänhet bör vara mindre vid fall av myndighetsutövning än i andra situationer. Detta är emellertid enligt hovrättens uppfattning inte liktydigt med att meddelarfrihet alltid skall föreligga i fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning. Att det finns ett stort behov av insyn vid framför allt myndighetsutövning, som kan innebära att enskild berövas friheten, råder knappast någon tvekan om. I dessa fall tillgodoses behovet av insyn förutom av skaderekvisitets utformning först och främst genom att den berörde och hans närmaste har möjlighet att själva ta initiativ till sakens offentliga belysning. De tjänstemän som tar befattning med saken kan alla vända sig till ordinarie tillsynsmyndighet eller till JO och JK. Redan härigenom är det sörjt för en enligt hovrättens mening tillfredsställande insyn i saken. Vill man utvidga insynsmöjligheten till att avse också massmedierna, måste det övervägas i vilket konkret intresse detta skall ske. Meddelarfriheten tillgodoser onekligen till en del ett intresse för tjänstemännen. Dessa får möjlighet, inte bara att delta i den offentliga debatten på området, utan också att bakom anonymitetsskyddet lämna uppgifter till utomstående som de annars kanske inte skulle vilja framföra. Hovrätten anser att detta intresse dock väger ganska lätt i förhållande till behovet av integritetsskydd för den enskilde. Frihetsberövanden inom sjuk- och socialvården sker mestadels i sådana fall där det i allmänhet råder svåra personliga eller sociala missförhållanden, vilka måste sägas ha ett särskilt starkt skyddsvärde i jämförelse med andra meddelarskyddade uppgifter om enskilda som förekommer på området. Det framstår därför för hovrätten som paradoxalt att det just för dessa särskilt skyddsvärda uppgifter skall råda meddelarfrihet. Härtill kommer att det intresse som massmedierna har på området ofta betjänar

andra syften än dem som offentlighetsprincipen avses tillgodose. Med hänvisning till det anförda kan hovrätten inte helt dela den uppfattning i saken som redovisats i promemorian. Hovrätten avstyrker alltså förslaget i vad det gäller meddelarfriheten inom sjuk- och socialvården.

Ärenden inom sjuk- och socialvården som angår frihetsberövande rymmer enligt *socialstyrelsens* mening i hög grad uppgifter om enskilds personliga förhållanden, och uppgifterna är ofta av mycket ömtålig natur. Det är därför synnerligen angeläget att tystnadsplikten i dessa fall inte får vika för meddelarskyddet. Sekretesskyddet för bl. a. patienter som är omhändertagna enligt lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård och anhöriga till dem kan på detta sätt urholkas avsevärt. Vidare skulle allmänhetens förtroende för sjuk- och socialvården minska om personalen inom dessa verksamhetsområden fick rätt att i ifrågavarande fall lämna ut uppgifter om den enskildes personliga förhållande till massmedierna. Enligt socialstyrelsen får allmänna uttalanden i promemorian om behovet av offentlig insyn och om pressens självsanerande verksamhet inte undanskymma det faktum att det även finns en målmedveten och kommersiellt betingad publiceringsverksamhet som är inriktad på att exploatera intresset för uppgifter i dessa sammanhang, även om det kränker vederbörandes personliga integritet. Senare tillrättaläggande eller åtgärder av Allmänhetens pressombudsman eller Pressens opinionsnämnd kan sällan gottgöra en liden publicitetsskada. De rättssäkerhetskrav som ligger bakom förslagen får enligt socialstyrelsens mening ändå anses väl tillgodosedda dels genom den enskildes möjligheter att överklaga aktuella beslut, dels JO:s, JK:s och tillsynsmyndigheters möjligheter till insyn, när så befinns påkallat. Dessutom har alltid den enskilde själv möjlighet att vända sig till massmedierna, om han vid något tillfälle anser sig förfördelad, varvid han kan ge massmedierna insyn i den omfattning han själv önskar. Socialstyrelsen anser därför att den för sjukvården och socialvården gällande tystnadsplikten bör i hela sin omfattning genombryta meddelarfriheten.

Samma inställning i fråga om meddelarfriheten på sjukvårdsområdet har *psykiatriska nämnden*, som anser att sekretesskyddet för bl. a. patienter som har omhändertagits enligt lagen om sluten psykiatrisk vård och anhöriga till dem avsevärt har urholkats. Vad som har anförts om behovet av offentlig insyn och pressens självsanerande verksamhet utgör enligt nämndens mening inte tillräckliga skäl för den begränsning av undantaget från meddelarfriheten som föreslås i promemorian.

Andra remissinstanser är kritiska mot den föreslagna meddelarfriheten på socialvårdsområdet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ser med tillfredsställelse att man i promemorieförslaget har tagit större hänsyn till den enskildes behov av integritet än vad TK gjorde. Länsstyrelsen instämmer dock inte i promemorieförslaget utan anser att man bör gå ett steg längre. Länsstyrelsen erinrar om att det i promemorian beträffande uppgifter i ärenden om frihetsberövanden fram-

hålls att insynsintresset får anses ta över önskemålet om absolut integritetsskydd. Åtgärder av sådant slag innebär enligt promemorian ett så stort ingrepp mot den enskilde att de aldrig får vara helt undandragna offentlig insyn. De rättssäkerhetsgarantier som kan erfordras i dessa ärenden kan enligt länsstyrelsens mening tillgodoses genom t. ex. offentligt biträde. Socialutredningen har föreslagit att sådant biträde alltid skall förordnas. Genomförs förslaget, är länsstyrelsen benägen att i likhet med socialutredningen förorda att meddelarskyddet skall vika.

Kommunstyrelsen i Linköpings kommun säger sig dela socialutredningens uppfattning beträffande undantag från meddelarfriheten och föreslår att utredningens bedömning blir vägledande vid utformningen av förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet på socialvårdsområdet. *Eksjö kommunstyrelse* finner att de bestämmelser om meddelarskydd som föreslås synes vara alltför långtgående och därför kan äventyra förtroendet för kommunens myndighetsutövning i socialfrågor. Kommunstyrelsen anser att frågan om meddelarskyddets omfattning är så viktig att den bör tas upp till ytterligare övervägande. *Kommunstyrelsen i Jönköpings kommun* förklarar att promemorieförslaget innebär en försämring av sekretessen. Om förslaget genomförs kan det enligt kommunstyrelsens uppfattning innebära att allmänheten i framtiden får läsa i tidningar att socialvårdens representanter har lämnat ut uppgifter om klienters personliga förhållanden. Allmänhetens tillit till sekretessen inom socialvården kommer därigenom att minska till skada för socialvårdens förtroendefulla samarbete med klienterna. Dessutom kan genom publicering skada drabba den förälder eller den ungdom uppgifterna gäller. Med hänvisning till det anförda föreslår kommunstyrelsen att på de punkter avvikelser förekommer mellan socialutredningens förslag och promemorieförslaget socialutredningens förslag blir föremål för lagstiftning. Likaså förordar *Härryda kommunstyrelse* att undantag från meddelarfriheten skall gälla hela socialvårdsområdet och således att meddelarfrihet inte skall gälla ärenden om omhändertagande för vård.

Svenska kommunförbundet uttalar att de motiv som har anförts för meddelarfrihet inom socialtjänsten, nämligen behovet av att i massmedierna kunna bemöta ev. felaktigheter i fråga om uppgifter inom socialtjänsten givetvis måste vägas mot konsekvenserna för den enskilde om uppgifterna släpps ut. Enligt förbundet kan man inte bortse från att en sådan meddelarfrihet kan skada den enskilde, t. ex. i ett fall där det råder intressemotsättningar mellan barn och vårdnadshavare. Frågan har alltså samband med reglerna om den enskildes samtycke till att lämna ut sekretessbelagda uppgifter, varvid man enligt förbundets uppfattning bör skapa ett regelsystem som medför att omyndiga ej skadas genom att vårdnadshavarna utlämnar sådana uppgifter. Förbundet delar socialutredningens uppfattning att någon meddelarfrihet inte skall ifrågakomma rörande sekretessbelagd uppgift inom socialtjänsten.

JK tar i första hand upp meddelarfriheten på sjukvårdsområdet men vad han anför gäller i tillämpliga delar också socialvårdsområdet. Enligt förslaget skall meddelarfrihet råda för uppgifter som hänför sig till ärende om frihetsberövande, noterar JK, som finner innebörden härav i viss mån oklar. På s. 215 sägs nämligen att "endast uppgifter som hänför sig till frihetsberövande åtgärder" skall omfattas av meddelarfriheten. Detta strider dock så uppenbart mot den föreslagna lagtexten att JK bortser från uttalandet. Å andra sidan har han som framgår av det följande sympati för den snävare meddelarfrihet som ligger i de citerade orden i uttalandet. JK har i sitt yttrande kritiserat den föreslagna uppdelningen i förtroendesekretess och sekretess i andra fall inom hälso- och sjukvårdsområdet. Den godtycklighet som präglar den i promemorian gjorda gränsdragningen framstår som särskilt betänklig med hänsyn till de föreslagna följderna beträffande meddelarfriheten. Förslaget innebär att i ärenden om frihetsberövande varje i ärendet förekommande uppgift som rör den enskildes hälso- och sjukvårdsförhållanden eller andra personliga förhållanden fritt får lämnas ut till massmedier. Ingen som helst hänsyn tas till patientens – i "förtroendefallen" så starkt försvarade – egna önskemål om sekretess för uppgifter som i högsta grad rör hans personliga integritet. JK understryker att uppgifternas spridande genom massmedier torde vara den form av offentlighet som patienten framför allt vill undvika, då ju hans integritetsintresse därigenom skadas i oändligt mycket högre grad än genom meddelande till allenast en enskild person. Med det nu sagda har JK inte avsett att förneka att ett behov av insyn och kontroll finns inom hälso- och sjukvårdsområdet. Detta behov gör sig särskilt gällande vid tvångsingripanden i form av frihetsberövande och det är också här förslaget på förevarande punkt avser att öppna möjlighet till insyn och offentlig debatt. Enligt JK:s mening går förslaget emellertid alltför långt, i det att den enskildes kanske känsligaste personliga förhållanden utlämnas till offentligheten utan hänsyn till hans önskemål. Avsikten med insyn och opinionsbildning måste vara att kunna förhindra resp. komma till rätta med obefogade tvångsåtgärder av förevarande art. Uppgifter om patientens person som saknar betydelse från denna synpunkt bör under inga omständigheter få utlämnas till massmedierna. Enligt JK bör man sålunda eftersträva att i lagen klart avgränsa de uppgifter som är av relevans för detta syfte. Uppgifterna bör avse de förutsättningar som i det enskilda fallet förelåg för ingripande och som utgjorde grunden för detta samt de omständigheter i övrigt som har tillmätts betydelse i ärendet. Utanför faller uppenbarligen uppgifter om t. ex. patienters namn och andra identifieringsdata. Möjligen kan detta uttryckas med de inledningsvis citerade orden på s. 215 "uppgifter som hänför sig till frihetsberövande åtgärder".

Utan att ta ställning till huvudfrågan om meddelarfrihet inom socialvårdsområdet tar *Allmänhetens pressombudsman* upp frågan om utvidgning av undantaget från meddelarfriheten på en särskild punkt. Han erinrar

om att frågan, om tystnadsplikten inom socialvården bör genombryta meddelarfriheten, har tilldragit sig speciellt intresse därför att konflikten mellan behovet av allmän insyn och hänsynen till den enskilde här ter sig särskilt markant. Pressombudsmannen kan vitsorda att felaktiga eller snedvridna framställningar om ärenden inom socialvården kan förekomma i tidningarna och att tillrättalägganden ibland är omöjliga till följd av tystnadsplikten. Enligt hans erfarenhet är det dock som regel myndigheterna själva och deras tjänstemän som mest drabbas därav, medan tidningarna tenderar att ta stor hänsyn till de berörda enskilda om dessa inte själva önskar framträda. Pressombudsmannen saknar för sin del möjlighet att avgöra om den i promemorian föreslagna avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet på socialvårdsområdet är den mest lämpliga. Att meddelarfrihet skall råda i ärenden om frihetsberövande och omhändertagande för vård finner han ur allmän synpunkt betydelsefullt. Det får ankomma på pressens självsanerande organ att söka tillse att meddelarfriheten här inte leder till publicitetsskador. Han nämner i sammanhanget att han har framfört önskemål om att pressens etiska regler ytterligare inskärper vikten av hänsyn till de berörda, då allmänintresset kräver att uppgifter om enskildas privatliv publiceras. Pressombudsmannen framhåller att det inte endast är i samband med omhändertaganden för vård utan även då minderårig skall överflyttas från en vårdnadshavare till en annan, som det förekommer en omfattande och ibland ensidig publicitet. Han finner det troligt att detta kan motverkas om berörda tjänstemän har möjlighet att till pressen lämna upplysningar om bakgrunden till att vårdnaden skall flyttas. Därför hemställer han att det beaktas om meddelarfriheten kan utsträckas till att gälla även sådana fall, såvitt det framlagda förslaget inte redan medger detta.

En utvidgad meddelarfrihet på socialvårdens område diskuteras också av *hovrätten för Västra Sverige*. I dess yttrande erinras om att TK i fråga om socialförvaltningen hade föreslagit att meddelarfriheten skulle ha företräde, bortsett från förtroendesituationerna. I detta hänseende stannar promemorians förslag ungefär halvvägs mellan gällande ordning och TK:s förslag: meddelarfriheten får företräde beträffande ärenden om omhändertagande för vård men inte i andra fall. Enligt hovrättens mening ökas härmed möjligheterna till en saklig offentlig debatt om de socialvårdsärenden som är mest betydelsefulla från rättssäkerhetssynpunkt. Med hänsyn till erfarenheten från polisens och åklagarnas område anser hovrätten att det här hade varit möjligt att gå längre: det torde inte finnas någon grund för antagande att socialvårdens befattningshavare skulle hantera en vidsträckt frihet med sämre omdöme än polis- och åklagarpersonalen har gjort. Hovrätten förmodar i stället att socialtjänstemännen i gemen i särskilt hög grad hyser förståelse för de människor de kommer i kontakt med i sitt arbete och för deras problem. Med detta synsätt skulle knappast någon reglering av tystnadsplikten behövas. Samtidigt torde behovet av offentlig belysning vara

lika stort som beträffande brottsbekämpningen. De som är föremål för sociala insatser är i stor omfattning i behov av hjälp och stöd. En allmän debatt om myndigheternas metoder och åtgärder torde på detta område vara snarast viktigare än i fråga om brottsbekämpningen, särskilt som de samhälleliga rättssäkerhetsåtgärderna här är mindre väl utvecklade. Det kan emellertid vara rimligt att tills vidare stanna vid den punkt som föreslås i promemorian, anser hovrätten, som tillstyrker förslaget i denna del.

Vad som i första hand enligt *kommunstyrelsen i Sollentuna kommun* måste vara vägledande vid sekretessregleringen på socialvårdens område är naturligtvis hänsynen till och skyddet för den enskildes personliga förhållanden. Men man kan å andra sidan inte helt bortse från det intresse av allmän insyn och kontroll i den verksamhet som bedrives av de socialvårdande myndigheterna. Att helt reglera bort meddelarfriheten i enlighet med socialutredningens förslag skulle således starkt begränsa dessa så viktiga insyns- och kontrollmöjligheter. Kommunstyrelsen tar som exempel att man gör det omöjligt för massmedier att i konkreta ärenden redovisa ett relevant bakgrundsmaterial.

Pressens samarbetsnämnd vill gå längre i fråga om meddelarfrihet och beklagar att man i promemorieförslaget förordar ett betydligt mindre område för meddelarfrihet på socialområdet än vad TK har gjort. Enligt förslaget upphävs meddelarfriheten beträffande uppgifter om socialvård med undantag för ärenden om omhändertagande för vård. I förslaget heter det att man "kan knappast bestrida att möjligheterna för t. ex. en socialvårdsmyndighet att offentligt bemöta påståenden i en tidigare publicerad tidningsartikel blir mindre med den här förordade ordningen än med en meddelarfrihet av den omfattning som har föreslagits av TK". Det understryks emellertid att uppgifter kan lämnas även i socialvårdsärenden om de kan röjas utan men för den enskilde och hans närstående. Vidare föreligger det möjlighet att lämna ut uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna dem vidare eller utnyttja dem. Samarbetsnämnden anser att en ökad tillgång till uppgifter i sociala ärenden skulle göra publiciteten härom mer korrekt och balanserad och inte medföra någon större risk för publicitetsskador. Erfarenheterna från det polisiära området, där meddelarfriheten är oinskränkt, tyder enligt samarbetsnämndens mening inte på att man måste räkna med en sådan risk.

8 kap. 7 och 8 §§

Regeringsrätten och *Svea hovrätt* anser att uppgifter av samma slag som förekommer inom sjuk- och socialvården också inhämtas inom allmän försäkring, arbetsskadeförsäkring och arbetarskydd. Tystnadsplikt enligt 8 kap. 7 och 8 §§ synes därför enligt de båda remissinstansernas mening böra genombryta meddelarfriheten. Samma åsikt har *Allmänhetens pressombuds-*

man, som erinrar om att en utgångspunkt har varit att tystnadsplikten skall genombryta meddelarfriheten för uppgifter som har lämnats av en enskild i en situation av förtroendekaraktär. Pressombudsmannen ifrågasätter om inte undantag från meddelarfriheten bör göras också för uppgifter som omnämns i 8 kap. 7 och 8 §§. *Arbetarskyddsstyrelsen* uttalar att 8 kap. 8 § omfattar många rent personliga uppgifter av t. ex. medicinsk karaktär. Det är enligt styrelsen svårt att förstå varför sådana uppgifter skall behandlas annorlunda än uppgifter som faller under 8 kap. 2 §. Styrelsen biträder därför inte promemorieförslaget i denna del.

8 kap. 9 §

Skolöverstyrelsen noterar att meddelarfrihet i det väsentliga inte skall gälla inom de områden av skolväsendet där sekretessreglering införs och finner det vara viktigt att detta förslag genomförs. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ser med tillfredsställelse att man i promemorian har tagit större hänsyn till den enskildes integritet än vad TK gjorde, såvitt gäller meddelarfrihet på elevvårdsområdet. *Göteborgs allmänna skolstyrelse* anser att det föreslagna undantaget från meddelarfriheten inom det allmänna skolväsendet, utanför området för myndighetsutövning, synes väl motiverad, eftersom det i allmänhet rör sig om ömtåliga uppgifter angående ungdomar.

Hovrätten för Västra Sverige ställer sig frågande till en så stor utvidgning av sekretessen i fråga om utbildningsväsendet som föreslås i promemorian bl. a. därigenom att denna sekretess har företräde framför meddelarfriheten utom i fråga om ärenden om disciplinärt förfarande mot elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Hovrätten ställer sig frågande till en så omfattande utvidgning. Det finns stort behov av en öppen och fri debatt om förhållandena inom skolväsendet. Allt som är ägnat att försvåra en sådan debatt bör motverkas. De skäl som anföres för promemorians ståndpunkt i denna fråga (s. 200 f) finner hovrätten föga konkreta och knappast övertygande.

Övriga remissinstanser som har yttrat sig i denna del förordar att meddelarfriheten begränsas ytterligare.

Enligt *regeringsrätten* bör sekretessen inom skolväsendet regleras på motsvarande sätt som regeringsrätten föreslår i fråga om sekretessen inom sjuk- och socialvården, dvs. att tystnadsplikten i hela sin omfattning bör genombryta meddelarfriheten. *Regeringsrådet Mueller* ifrågasätter om det verkligen finns något klart uttalat behov av undantag från meddelarfriheten i de fall som föreslås i promemorian. Om hans förslag till ändring av 8 kap. 9 § första stycket godtas, bör undantaget från meddelarfriheten – om det behövs – anges på följande sätt: "såvitt uppgiften ej rör annat personligt förhållande än elevs studiesituation i ärende om elevs tillrättaförande eller ärende om elevs skiljande från vidare studier". Det bör enligt regeringsrådet Mueller övervägas om det behövs ett undantag från meddelarfriheten i de ärenden

som avses i förordningen (1977:826) om tillfällig avstängning av studerande vid högskoleenhet.

Enligt *Svea hovrätt* har de synpunkter hovrätten har anfört angående meddelarfriheten inom sjuk- och socialvården giltighet också för den myndighetsutövning som äger rum inom undervisningsväsendet. Intresset av insyn förringas här dessutom av att utövningen av myndighet sker i en mildare form än inom sjuk- och socialvården. Hovrätten avstyrker därför den föreslagna meddelarfriheten inom skolområdet.

Kommunstyrelsen i Eksjö kommun uttalar att de bestämmelser om meddelarfrihet som föreslås synes vara alltför långtgående och därför kan äventyra förtroendet för kommunens myndighetsutövning i bl. a. skolfrågor. Frågan om meddelarfrihetens omfattning är så viktig att den bör tas upp till ytterligare övervägande. Enligt *Svenska kommunförbundets* yttrande gör sig samma synpunkter gällande beträffande meddelarfrihet, såvitt gäller disciplinära åtgärder och skiljande från undervisningen, som i fråga om meddelarfriheten inom socialtjänsten. Den enskilde kan skadas genom ett utlämnande av uppgifter till massmedierna. Inom skolväsendet rör det sig dessutom regelmässigt om underåriga. Förbundet anser alltså att någon meddelarfrihet inte skall ifrågakomma rörande sekretessbelagd uppgift om enskilds personliga förhållanden inom skolväsendet. I sammanhanget understryker förbundet att det är av särskild vikt att skilja på underåriga, vilkas intressen skall tillvaratas av annan, och på vuxna. Denna skillnad har inte särskilt beaktats i promemorian.

8 kap. 10 §

Sociala centralnämnden i Göteborgs kommun anser att sekretessen i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning och i ärende om arbetsvård m. m. bör genombryta meddelarfriheten.

8 kap. 11 §

Statens industriverk hyser uppfattningen att ett undantag från meddelarfriheten är naturligt beträffande sådan verksamhet som avses i 8 kap. 11 § första och andra styckena. Verket anser emellertid att meddelarfriheten bör genombrytas också i fråga om verksamhet av det slag som avses i samma paragrafs tredje stycke. Också här är det enligt verkets mening i hög grad den personliga integriteten som berörs.

8 kap. 12 §

Undantag från meddelarfriheten föreslås i promemorian beträffande paragrafens andra stycke men ej i fråga om första stycket, konstaterar

värnpliktsverket. Verket framhåller att de inskrivningsskyldiga i samband med inskrivningsprövningarna genomgår omfattande medicinska undersökningar och psykologiska prov, i vilka bl. a. ingår samtal med psykolog och för vissa av de prövande även psykiatrisk undersökning. Årligen prövas 55 000–60 000 inskrivningsskyldiga vid verket, vilket innebär att vid verket förvaras en stor mängd information om enskilda, uppgifter som ofta är av mycket integritetskänslig natur. Insamlandet av de ifrågavarande uppgifterna bygger till stor del på positiv och aktiv medverkan från den enskilde, vilket också är en förutsättning för att prövningarna skall leda till ett så rättvisande resultat som möjligt. Ändamålet med prövningarna är att med utgångspunkt från de erhållna resultaten placera den enskilde så inom försvaret att hans förmåga och kunskaper utnyttjas på bästa sätt såväl med hänsyn till den enskilde som till inom krigsorganisationen rådande personalbehov. Enligt verkets bestämda uppfattning framkommer vid prövning av inskrivningsskyldiga och aspiranter sådana uppgifter som från integritetssynpunkt är lika skyddsvärda som dem som anges i 8 kap. 12 § andra stycket. Verket framhåller vidare att beslut i ärenden om anstånd, befrielse, ändrad uttagning och tillhörighet ofta baseras på utredningar, som verkställs av konsulenter inom försvarets personalvård. Verket finner det otillfredsställande om dessa uppgifter, när de ingår i ärende som avses i 8 kap. 12 § första stycket, skulle undantas från den begränsade meddelarfriheten. Enligt verkets uppfattning bör således hela 8 kap. 12 § i förslaget undantas från meddelarfriheten.

8 kap. 17 §

Rikspolisstyrelsen anför att meddelarfriheten f. n. inte tar över tystnadsplikten enligt 10 § lagen om polisregister. Förslagets ståndpunkt är däremot att tystnadsplikten i fråga om polisregisteruppgifter skall vika för meddelarfriheten. Styrelsen framhåller att det i polisregister lagras uppgifter av känslig natur, vilka i hög grad berör den enskildes personliga integritet. Med hänsyn härtill ifrågasätter styrelsen lämpligheten av att på föreslaget sätt försvaga tystnadsplikten. I promemorian framhålls att bland riskerna för allvarliga publicitetsskador de märks särskilt som hänför sig till meddelande av uppgifter som på något sätt berör enskildas personliga integritet. I enlighet med detta uttalande bör enligt styrelsens uppfattning även i fortsättningen tystnadsplikten såvitt gäller polisregisteruppgifter vara obruten av meddelarskyddet.

8 kap. 20 §

En ändring, som svarar mot det förslaget i yttrandet att 8 kap. 20 § ändras så att sekretess gäller om det kan antas att röjande av uppgift skulle innebära fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men, bör enligt *regerings-*

rätten göras i punkt 3. *Ungdomsfängelsenämnden* har en liknande uppfattning. Nämnden finner med hänsyn till värdet av en öppen debatt om kriminalvårdens mål och medel att en tämligen långtgående meddelarfrihet måste accepteras när det gäller lämnande av uppgifter från kriminalvårdens verksamhetsområde. Enligt promemorieförslaget genombryter sekretessen enligt 8 kap. 20 § meddelarfriheten endast i fall då det kan antagas att röjande av uppgifter skulle innebära fara för någons personliga säkerhet. I överensstämmelse med vad nämnden har förordat i fråga om innehållet i regeln i 8 kap. 20 § första stycket första punkten bör sekretesskyddet genombryta meddelarfriheten inte bara när röjande av viss uppgift skulle innebära fara för någons personliga säkerhet utan även när ett sådant röjande skulle innebära fara för annat allvarligt men för någon.

Liksom i sitt remissyttrande över TK:s betänkande pekar *kriminalvårdsstyrelsen* på den betydande risk att rehabiliteringsarbetet motverkas och klienterna tar skada som en publicering av uppgifter om klienterna innebär. Styrelsen framhåller även att personalens möjligheter till ett förtroendefullt samarbete med klienterna allvarligt kan skadas om dessa inte skyddas från publicitet genom tystnadsplikt för personalen. Styrelsen menar emellertid även att, med den lösning i övrigt som har föreslagits, det inte finns någon anledning att i detta avseende avvika från den i 8 kap. 20 § första stycket första punkten föreslagna regleringen, eftersom insynen i myndighetsutövningen skyddas genom beslutsoffentligheten. Vad gäller behovet att tillföra den offentliga debatten upplysningar för att ge en balanserad bild av sakförhållandena i ett visst ärende påpekar styrelsen här liksom tidigare att korrekt information enligt styrelsens erfarenhet inte alltid har lett till en korrekt publicitet.

9 kap. 2 §

Det inger *arbetarskyddsstyrelsen* betänkligheter att meddelarfrihet skall råda när det gäller sekretess enligt 9 kap. 2 §. Inom styrelsens och yrkesinspektionens verksamhet får tjänstemännen ofta insyn i enskilda företags yrkeshemligheter. Det kan gälla både drifts- och affärshemligheter av känslig natur, som skulle kunna medföra stor skada för företaget om de kom till konkurrenternas kännedom. Det skulle för berörda företag vara olyckligt om inte sådana uppgifter vore förenade med ett starkt skydd mot obehörigt utlämnande. Det skulle också kunna medföra nackdelar för styrelsen och yrkesinspektionens verksamhet, som är beroende av stor öppenhet hos arbetsgivare och arbetstagare för att ge avsedda resultat. En reglering sådan som den föreslagna kan t. ex. befaras medföra starkt ökade svårigheter för styrelsen att få del av kemiska recept o. d. av hemlig natur från utländska tillverkare. Styrelsen kan därför inte biträda promemorians förslag i denna del.

9 kap. 4 §

Frågan om meddelarfrihet såvitt gäller tillsyn m. m. över bank- och försäkringsväsendet tas upp i fyra yttranden.

Bankinspektionen föreslår att också sekretessen för tillsynsobjektens egna, interna förhållanden bör ha företräde framför meddelarfriheten. Som inspektionen framhöll i sitt yttrande över förslaget till LAH finns inte anledning att i förevarande avseende skilja mellan information av sistnämnt slag och information om bankkunds (tredje mans) motsvarande förhållanden. Sådana uppgifter om bankernas interna förhållanden som det här rör sig om kan röra interna instruktioner samt planer och dispositioner som är känsliga bl. a. från konkurrenssynpunkt men som är oundgängliga för inspektionen. Inte sällan är uppgifterna att härleda ur det förtroendeförhållande som har etablerats mellan bankledningar och inspektionsledningen. Ett väsentligt skäl för att ge denna sekretess företräde framför meddelarfriheten är enligt bankinspektionen också den omständigheten att interna föreskrifter om t. ex. vissa arbetsrutiner av säkerhetshänsyn är förtjänta av samma skydd som uppgifter som avses i 6 kap. 2 § 2 (bl. a. brottsförebyggande åtgärder). Där stadgad sekretess bryter igenom meddelarfriheten. Bankinspektionen nämner att det i promemorian (s. 206) anförs praktiska skäl för att meddelarfrihet skall ha företräde framför den sekretess som föreskrivs i 9 kap. 4 § första stycket 1. Beträffande sekretessen enligt första stycket 2 skulle det däremot vara praktiskt möjligt att sekretessen bryter igenom meddelarfriheten. Då vidare de i 2 åsyftade uppgifterna enligt promemorian dessutom typiskt sett saknar egentligt offentlighetsintresse kan undantag från meddelarfriheten här förordas. Enligt bankinspektionen kan den information, beträffande vilken meddelarfrihet enligt promemorieförslaget skulle råda, vara av så ömtålig beskaffenhet att praktiska skäl inte bör få avgöra graden av sekretesskydd. De praktiska skälen torde sammanhänga med de föreslagna bestämmelsernas allmängiltighet. Blir i enlighet med inspektionens i andra hand framförda förslag sekretessen vad gäller inspektionens verksamhet mera exklusivt reglerad, torde de i promemorian åberopade praktiska problemen helt bortfalla. Såvitt gäller offentlighetsintresset hävdar bankinspektionen på grundval av sina erfarenheter bestämt att inte heller de nu ifrågavarande uppgifterna typiskt sett har något framträdande sådant intresse. På anförda grunder föreslår inspektionen att sekretessen avseende enskilds förhållanden – inklusive affärs- och driftförhållanden – till företag eller institutioner under bankinspektionens tillsyn liksom sekretessen rörande dessa företags interna förhållanden skall ha företräde framför meddelarfrihet, oavsett vilken teknisk lösning som väljs i fråga om sekretesskyddet inom inspektionens verksamhetsområde.

Det framstår för *försäkringsinspektionen* som angeläget att meddelarfrihet inte råder i inspektionens verksamhet.

Sveriges industriförbund m. fl. instämmer i vad *Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer* har anfört i sitt yttrande i fråga om meddelarfrihet för sådana uppgifter hos bankinspektionen och riksbanken som avser bankernas kunder. Bankorganisationerna påtalar att sekretesskyddet för bankernas företagskunder enligt promemorieförslaget blir sämre än för lånekunderna i riksbankens bankrörelse och för låntagarna i annan statlig myndighets utlåningsrörelse. Sekretesskyddet för de två sistnämnda kategorierna genombryter nämligen meddelarfriheten. Även sekretesskyddet inom postverket för företagskunder i postgirorörelsen och PK-banken är starkare än sekretesskyddet för bankernas företagskunder i allmänhet. Bankorganisationerna pekar vidare på svårigheten att skilja mellan affärs- och driftförhållanden, å ena sidan, och andra ekonomiska förhållanden, å andra sidan, samt på problem som kan uppstå i fråga om utländska företagskunder i svenska banker.

Bankorganisationerna anser vidare det klart felaktigt att meddelarfrihet skall gälla beträffande uppgifter om bankerna hos bankinspektionen. Det har vid flera tillfällen vitsordats från bankinspektionen att effektiviteten i dess verksamhet i väsentlig grad är beroende på ett förtroendefullt samarbete med bankerna. Det ligger enligt bankorganisationerna i sakens natur att detta förtroende skulle kunna skadas, om vad som förekommer i relationen mellan bankinspektionen och bankerna trots tjänstemännens tystnadsplikt skulle kunna föras vidare till massmedierna. Bankorganisationerna anser att meddelarfrihet därför inte bör gälla uppgifter om bankernas förhållanden. Det sagda har enligt remissyttrandet samma tillämpning beträffande uppgifter hos riksbanken om bankernas förhållanden. I motsats till vad som föreslås i promemorian anser bankorganisationerna sålunda att inte heller här meddelarfrihet bör gälla. Organisationerna hänvisar i sammanhanget till den bestämmelse i 9 kap. 4 §, enligt vilken regeringen för särskilt fall kan förordna om undantag från sekretess för uppgift avseende banks egna förhållanden, om regeringen finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Denna befogenhet avses vara ett korrektiv mot alltför långt driven sekretess och kan användas t. ex. om bankinspektionens kritik mot en bank anses böra offentliggöras. Också detta talar enligt bankorganisationernas uppfattning för att kravet på insyn i bankinspektionens verksamhet kan tillgodoses även om meddelarfriheten för inspektionens tjänstemän upphävs såvitt avser uppgifter om bankerna och deras kunder. Bankorganisationerna åberopar också att bankinspektionen i sitt remissyttrande över TK:s betänkande uttalade att meddelarfrihet inte bör gälla för uppgifter om vare sig bankerna eller deras kunder.

Enligt *skogsstyrelsens* remissyttrande föreligger det en olikhet i fråga om meddelarfriheten när det gäller skogsbruksplaner. Styrelsen påpekar att åtskillnad bör göras mellan två olika typer av skogsbruksplaner: dels de som med utnyttjande av allmänna medel utförs såsom ett led i skogsvårds-

styrelsernas allmänna skogliga tillsynsansvar, dels de som utförs på den enskilde skogsägarens eget initiativ av skogsvårdsstyrelsen men som bekostats av honom själv. Den förra typen torde falla under 9 kap. 4 § första stycket 1, den andra under 9 kap. 7 §. Endast för handlingar som faller under det senare lagstadgandet föreligger både handlingssekretess och undantag från meddelarfriheten, dock endast under förutsättning att den berörde uttryckligen begär sådan sekretess. F. n. gäller för offentliggörande enligt motsvarande stadgande att endera samtycke från den berörde föreligger, att 20 år förflutit från handlingens färdigställande eller att allmänintresset anses kräva offentliggörande. Styrelsen anser det vara betänkligt att inget undantag från meddelarfriheten görs i fråga om skogsbruksplaner som bekostas med allmänna medel. Något behov av insyn i skogsbruksplanerna av de skäl som promemorian redovisar föreligger knappast enligt styrelsens mening. Snarare tycks en sådan – låt vara av lagstiftaren förutsedd återhållsam meddelarfrihet – kunna medföra just den skada för enskilds affärs- eller driftförhållanden som sekretessen i samma lagrum avses skydda.

Meddelarfriheten inom verksamhetsområdena för i första hand marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd och konsumentverket tas upp i flera yttranden. I regel är dessa yttranden kritiska mot förslaget om meddelarfrihet på områdena.

Marknadsdomstolen ser det som ytterst angeläget att de uppgifter som f. n. avses i 20 § SekrL undantas från meddelarfrihet. Domstolen anför:

TK föreslog att den tystnadsplikt som hänför sig till innehållet i vissa sekretessbelagda handlingar, bl. a. hos marknadsdomstolen, skulle undantas från meddelarfrihet. De skäl TK anförde härför synes enligt marknadsdomstolens mening väl motivera den av TK föreslagna lösningen. I promemorian föreslås dock med åberopande av offentlighetsintresset och behovet av insyn att de uppgifter hos marknadsdomstolen vilka avsågs i sammanhanget skall omfattas av meddelarfriheten. Samtidigt uttalas att meddelarfrihet inte är avsedd att leda till att hemliga uppgifter i stor utsträckning kommer till massmediernas kännedom och att man har goda skäl att anta att förekomsten av meddelarfrihet inte heller får sådan effekt. Marknadsdomstolen vill här påminna om att domstolen har tilldelats rollen som rättsbildare på de områden dess verksamhet omfattar. Såsom betonats i förarbetena till marknadsföringslagen är det därför av stor betydelse att marknadsdomstolens avgöranden erhåller publicitet. Marknadsdomstolen har under sin hittillsvarande verksamhet i stort sett varje gång beslut meddelats haft kontakt med massmedierna för att sprida kännedom om beslutet och dess innehåll. Såvitt marknadsdomstolen kan finna har hittillsvarande tillämpning av sekretessreglerna, innebärande ett förfarande i enlighet med TK:s förslag, inte föranlett klagomål om bristande insyn i domstolens verksamhet. Däremot skulle med hänsyn till arten av de uppgifter hos domstolen vilka omfattas av sekretess allvarliga betänkligheter kunna hysas såvida dessa fritt utlämnades till massmedierna. Att i stort sett endast uppgifter som avses i 21 § marknadsföringslagen hittills varit undantagna från meddelarfrihet har

således inte inneburit att övriga uppgifter behandlats såsom objekt för meddelarfrihet. Om nu ifrågavarande uppgifter inte skulle i förevarande lagstiftningsärende bli uttryckligen undantagna från meddelarfrihet, föreligger förutom stor risk för avsevärd skada för enskilda enligt domstolens mening också en klar risk för att domstolens, näringsfrihetsombudsmannens, konsumentombudsmannens och statens pris- och kartellnämnds arbete avsevärt försvåras. Rimlig försiktighet skulle – oavsett de maktmedel som står till buds för införskaffande av erforderliga uppgifter – kunna föranleda enskilda parter att undanhålla ur deras synvinkel känsliga och för domstolens bedömning kanske avgörande uppgifter. Dessutom bör beaktas att den föreslagna regleringen tekniskt skulle medföra viss inkonsekvens. Om domstolen med stöd av 5 kap. 4 § rättegångsbalken i dess nuvarande eller föreslagna lydelse förordnar om sekretess, skulle en meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikt föreligga enligt 14 kap. 2 § 6 i förslaget till sekretesslag. Före förordnande jämlikt 5 kap. 4 § rättegångsbalken skulle emellertid tjänsteman vid domstolen, därest uppgiften före förhandlingen finns hos domstolen, muntligen kunna lämna ut uppgiften till massmedierna. Att under sådana förhållanden konstatera, huruvida tystnadsplikt brutits när dylik uppgift publicerats efter förhandlingen, torde vara ogörligt. Parentetiskt kan här också ifrågasättas hur den som ansvarar för utgiven skrifts innehåll skall kunna avgöra vilken sekretessgrad en mottagen uppgift har. Någon skyldighet för meddelaren att för nämnda mottagare omtala uppgiftens sekretesskaraktär synes inte föreligga eller föreslås, och såsom förslaget utformats torde inte heller meddelaren behöva bedöma huruvida uppgiften omfattas av någon sekretess eller inte i det fall uppgiften utlämnas på sätt som leder till meddelarfrihet. Det skulle också kunna förhålla sig så, att tjänstemannen i fråga inte ens har den grundläggande kännedom om ärendet vilken erfordras för att kunna bedöma uppgiftens sekretessgrad. Den i 2 kap. 9 § sekretesslagförslaget intagna bestämmelsen om sekretess och tystnadsplikt inom myndighet kan inte undanröja marknadsdomstolens nu redovisade tveksamhet. Vid avvägningen mellan offentlighetsintresset och enskilds intresse av sekretess måste även domstolens sammansättning beaktas. I marknadsdomstolen finns såväl näringsidkarintressen som konsumentintressen representerade genom från respektive sida föreslagna och av regeringen utsedda ledamöter. Likaväl som man därigenom velat skapa goda betingelser för marknadsdomstolens rättsbildande funktion har man därmed i betydande mån tillgodosett de intressen som offentlighetsprincipen främjar. Följaktligen anser marknadsdomstolen de skäl som anförts för meddelarfrihet beträffande uppgifter vilka avses i 9 kap. 4 § första stycket 1 vara otillräckligt bärande, och enligt domstolens mening vore det olyckligt om ifrågavarande uppgifter kommer att omfattas av meddelarfrihet.

Statens pris- och kartellnämnd hänvisar inledningsvis till sina yttranden över OK:s, OSK:s och TK:s förslag. Nämnden förklarar därefter att den anser det vara av utomordentlig vikt att det uppgiftsmaterial från näringslivet, som nämnden införskaffar med stöd av uppgiftsskyldighetslagen, är så fullständigt och riktigt som möjligt då det utgör grunden för hela utredningsverksamheten. Detta kan inte uppnås enbart genom tvång utan kräver en positiv, lojal medverkan från uppgiftslämnarens sida. Under nämndens tjugoåriga verksamhet har företagarna genomgående uppfyllt detta krav. En förutsättning har emellertid varit att lagstiftningen garanterat uppgiftslämnarna en

tillfredsställande sekretess beträffande sådana uppgifter vars offentliggörande skulle kunna skada vederbörande. Den skada det här är fråga om är att ett företag kan bli lidande av att konkurrenter får inblick i företagets interna affärsförhållanden. I promemorian har man visat sig ha förståelse för hithörande problem när det gäller frivillig medverkan från näringslivets sida, då man förklarar (s. 207) att "sådan medverkan torde vara lättare att åstadkomma om man kan utlova ett starkt sekretesskydd". Även om den medverkan det är fråga om i nämndens verksamhet i och för sig är lagstadgad, är myndigheten som redan berörts beroende av uppgiftslämnarens goda vilja och ett rent tvångsvis förfarande ger inte samma resultat beträffande uppgiftsmaterialets fullständighet och tillförlitlighet som ett frivilligt förfarande. För att uppnå den önskade goodwillen hos uppgiftslämnarna anser nämnden det vara nödvändigt att dessa tillförsäkras ett tillfredsställande sekretesskydd där så behövs. Detta var uppenbarligen lagstiftarens avsikt då nu gällande lagregler tillkom och systemet har under de gångna ca 20 åren fungerat väl, vilket nämndens utredningsverksamhet visar. Nämnden påtalar att man nu önskar rubba denna ordning genom att införa meddelarfrihet beträffande nämndens sekretessbelagda material. Visserligen sägs i promemorian att man inte tror att meddelarfriheten kommer att utnyttjas i någon större omfattning, men det väsentliga för nämnden är att nämnden inte längre skulle kunna försäkra sina uppgiftslämnare att av dem lämnade uppgifter av visst slag verkligen är sekretesskyddade. Det torde kunna ifrågasättas om det över huvud är riktigt att tala om sekretesskydd när meddelarfrihet föreligger. I varje fall är det inte fråga om ett sådant sekretesskydd som nämnden anser erforderligt i sin verksamhet. Nämnden återger att såsom motivering för förslaget anförs att nämndens verksamhet är av mycket stor betydelse för konsumenterna. Detta är i och för sig riktigt men just därför är det av stor vikt att nämndens utredningar blir så grundliga och tillförlitliga som möjligt, vilket inte kommer att bli fallet om uppgiftslämnarna icke längre har förtroende för det sekretesskydd som erbjuds. Detsamma gäller den allmänna prisövervakningen och därtill knutna överläggningar med företagen. Nämnden anser sig böra göra också ett annat viktigt påpekande. Det är för konsumenterna av stor betydelse att en väl fungerande konkurrens råder på marknaden. En sådan förutsätter att de konkurrerande företagen inte tvingas att blotta alla interna affärsförhållanden för varandra. Man skulle kunna uttrycka det så att en effektiv konkurrens skulle motverkas av att företagen tvingades att spela med öppna kort inför varandra. – I 9 kap. 4 §, som gäller nämndens verksamhet, nämns prisreglering särskilt. Nämnden påpekar i detta sammanhang att vad som har sagts om nämndens utredningsverksamhet i första hand gäller den allmänna prisövervakande verksamheten med branschundersökningar etc. men numera även den förhandlingsverksamhet som nämnden enligt sin instruktion bedriver för att påverka prissättningen i för konsumenterna gynnsam

riktning. Beträffande den egentliga prisregleringen har sekretessen betydelse vid behandlingen av dispensansökningar samt i fråga om förhandsanmälningar enligt 3 b § allmänna prisregleringslagen. Undersökningar om begångna prisöverträdelser är däremot i regel offentliga. – Ett argument av annat slag, som nämnden framför mot införande av meddelarfrihet beträffande sekretessen på nämndens verksamhetsområde, är den bristande konsekvensen i promemorians ståndpunktstagande på närbesläktade områden. När det gäller myndigheters särskilda verksamhet för att framställa statistik föreslås inte någon uppluckring av sekretessen genom införande av meddelarfrihet. Nämnden tänker härvid särskilt på SCB:s industristatistik, som innehåller uppgifter, som till sin natur är likartade med uppgifter som ingår i nämndens utredningsmaterial i olika branschundersökningar. SCB har alltid starkt understrukit vikten av fullgod sekretess beträffande det enskilda företagets uppgifter i sådana sammanhang för att man skall kunna uppnå en så tillförlitlig statistik som möjligt. Detta förhållande gäller i ännu högre grad beträffande pris- och kartellnämndens uppgiftsinsamlingar och det finns sålunda inte något skäl varför nämndens uppgiftsmaterial skulle åtnjuta sämre sekretesskydd än det hos den statistikproducerande myndigheten. Ytterligare bör påpekas att när nämnden i avsikt att underlätta och minska arbetet för uppgiftslämnarna eftersträvar ett visst samarbete med SCB vid insamlingen av uppgifter är det givet att sekretessreglerna på ömse håll bör ha samma valör. – Sammanfattningsvis framhåller pris- och kartellnämnden med skärpa att en uppluckring av de sekretessbestämmelser som gäller nämndens utredningsmaterial och därtill knutna prisövervakning genom införande av meddelarfrihet på området skulle på ett mycket allvarligt sätt skada nämndens verksamhet och göra den mindre effektiv – till uppenbart men för konsumenterna.

Det kan enligt yttrandet från *länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasättas om den ändring som föreslås beträffande pris- och kartellnämnden och priskontoren hos länsstyrelserna är lämplig. Meddelarfrihet på dessa områden kan enligt länsstyrelsen medföra att företagens villighet att medverka i uppgiftslämnandet minskar. För i viss mån likartat uppgiftslämnande i planeringsfrågor (9 kap. 3 §) föreslås meddelarskydd inte skola gälla. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* påpekar att meddelarfriheten beträffande prisregleringsuppgifter medför att man inte kan lämna någon absolut garanti för att inhämtade uppgifter inte publiceras i massmedier. Detta förhållande kan, enligt vad som uppges från länsstyrelsens priskontor, leda till att uppgifterna blir ofullständigare och av sämre kvalitet än om sekretessen hade varit absolut. Ett i och för sig välmotiverat intresse av insyn kan således leda till att underlaget före prisregleringen blir otillfredsställande. Länsstyrelsen framhåller att möjligheterna för de prisreglerande myndigheterna att fullgöra sina uppgifter i så fall riskerar att försvåras. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Jönköpings län*.

Också *Sveriges industriförbund m. fl.* kritiserar att sekretesskyddade uppgifter inom de i 9 kap. 4 § angivna verksamhetsområdena fritt utlämnas för publicering, även om uppgifterna i fråga vid tillfället inte är eller har varit föremål för myndighetsutövning utan endast för kommande behov eller av andra orsaker finns tillgängliga för myndigheten. Ingen spärr finns för rena okynnesläckor, som inte avser att påvisa något missförhållande inom förvaltningen eller eljest är av vikt för den allmänna samhällsdebatten. Genom den utvidgade meddelarfriheten ändras också de förutsättningar under vilka näringslivet tillstyrkt viss lagstiftning. T. ex. motsätter sig organisationerna absolut meddelarfrihet för de uppgifter som insamlats av produktkontrollnämnden om den kemiska industrin enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Ej heller godtas meddelarfrihet i den verksamhet som bedrivs av statens pris- och kartellnämnd med den därtill knutna utomordentligt långtgående uppgiftslämnarlagen. Även meddelarfrihet hos näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen avstyrker organisationerna bestämt av motsvarande skäl. Absolut tystnadsplikt beträffande obligatorisk provning som utförs av myndigheter av produkter som kanske ännu inte introducerats på marknaden kan av konkurrens- och marknadsföringsskäl vara helt nödvändig. Organisationerna, som företräder de intressen som närmast är berörda av de angivna myndigheternas verksamhet, anser att skyddet för affärshemligheter o. d. här måste gå före insynskravet, som får tillgodoses på annat sätt.

Näringsfrihetsombudsmannen däremot finner inte skäl att erinra mot den gjorda avvägningen i fråga om meddelarfrihet inom hans verksamhetsområde. Han konstaterar därvid att förslaget syftar till en viss utsträckning av meddelarfriheten i förhållande till tidigare förslag av TK och att här onekligen svårigheter föreligger att göra en lämplig avvägning mellan olika väsentliga intressen. Det har emellertid framhållits att förslaget inte avses leda till att hemliga uppgifter i stor utsträckning kommer till massmediernas kännedom. Erfarenheterna av nuvarande system tyder inte heller på att förslaget skulle medföra någon faktisk förändring av betydelse. Uppgiftsinhämtandet har inte försvårats av den vidsträckta meddelarfrihet som redan i dag gäller för näringsfrihetsombudsmannens del och som i princip endast innebär att straffsanktion saknas för utlämnande av vissa hemliga uppgifter till massmedier. Förslaget kan inte innebära någon allmän förpliktelse för den som har tillgång till hemliga uppgifter att utlämna dessa till massmedier.

Statens industriverk har inget att erinra mot att meddelarfriheten genombryts i det fall som avses i 9 kap. 4 § första stycket 2.

9 kap. 7 §

Flygtekniska försöksanstalten har i denna del inga erinringar mot förslaget. *Statens planverk* finner föreskrifterna om undantag från meddelarfriheten

beträffande sekretessbelagda typgodkännandehandlingar fylla de anspråk på skydd som en sökande bör åtnjuta, om han i förtroende har vänt sig till planverket och begärt sekretessbeläggning. Förslaget sammanfaller också med *statens skeppsprovningsanstalts* åsikt att meddelarfrihet inte bör finnas i ärenden som avses i 9 kap. 7 §.

9 kap. 8 §

Enligt yttrandet från *försvarets materielverk* förekommer det att verket i avtal med en del leverantörer överenskommer om rätt för verket att genom någon av sina tjänstemän eller anlitad revisionsexpertis (även icke auktoriserade revisorer) få ta del av leverantörens material av teknisk och ekonomisk natur (inklusive bokföring och statistik) som erfordras för granskning av avtalat pris. Detta möjliggör för staten att utöva kontroll över leverantörens beräkningar, något som verket anser vara av särskilt värde i sådana fall, när leverantören som ensamtillverkare intar en monopolställning och hans priser inte kan bedömas genom jämförelse med konkurrerande anbudsgivare. Sådan insyn hos leverantören brukar denna förena med krav på att verkets representant skall ha tystnadsplikt med avseende på vad han sålunda får vetskap om. Verket påpekar att enligt förslaget full meddelarfrihet föreligger beträffande uppgifter enligt 9 kap. 8 §. Leverantör, som kommer underfund med att de uppgifter som han vill skydda, kan meddelas allmänheten genom massmedierna, torde enligt verkets mening inte vara villig att gå med på att låta myndigheternas representanter få önskad insyn, något som kan bli ekonomiskt ofördelaktigt för staten i fortsättningen. För övrigt torde myndigheterna inte drista sig att garantera tystnadsplikt mot bakgrund av bestämmelserna om meddelarfrihet, ty utan att kunna kontrollera sekretessen i sådana fall skulle staten riskera stora skadeståndskrav i händelse av ett brott mot tystnadsplikten, vilket inte medför någon sanktion. Verket anser därför att i punkt 3 bör införas även 9 kap. 8 §.

9 kap. 13 §

Pressens samarbetsnämnd säger sig inte kunna finna att den sekretess som enligt 9 kap. 13 § gäller för uppgift som av part i arbetstvist har lämnats till förlikningsman, särskild förlikningsman eller medlingskommission, om uppgiftslämnaren gjort förbehåll därom, är av sådan styrka att den bör genombryta meddelarfriheten.

10 kap. 1–7 §§

Kammarrätten i Göteborg noterar med tillfredsställelse att i princip hela skatteområdet skall omfattas av meddelarfrihet. Det är enligt kammarrättens

mening av icke ringa vikt att det finns möjligheter att fästa massmediernas uppmärksamhet på att skattesystemet i många fall utnyttjas på otillbörligt sätt. Sådana uppgifter kan framkalla en angelägen debatt som så småningom kan leda till ändring av lagstiftningen. Kammarrätten tillstyrker därför detta förslag.

Sveriges advokatsamfund tillstyrker förslaget att meddelarfriheten genombryts av sekretessreglerna i 10 kap. 1, 3 och 6 §§ i de fall där reglerna om taxeringsrevision gör det möjligt för skattemyndigheterna att genombryta t. ex. en advokats tystnadsplikt.

Övriga remissinstanser som har uttalat sig om meddelarfriheten inom skatte- och tullområdet är mer eller mindre kritiska och förordar mindre meddelarfrihet.

Även om *regeringsrätten* skulle kunna instämma i motiven för en så gott som total meddelarfrihet i ärenden om beskattning, är det enligt domstolens remissyttrande svårt att härav dra slutsatsen att intresset av allmän insyn är stort beträffande uppgifter om skattskyldigas personliga förhållanden. Om en allmän debatt skall föras med utgångspunkt från sådana uppgifter, som inte bara behöver gälla rent ekonomiska frågor, bör det få ankomma på den skattskyldige att tillhandahålla uppgifterna. Den föreslagna meddelarfriheten på detta område ifrågasätts därför starkt av regeringsrätten. Samma inställning har *Svea hovrätt*, som ifrågasätter om massmediernas intresse av insyn uppbärs av sådana skäl som motiverar meddelarfrihet. För att tillgodose den allmänna debatten torde det knappast vara nödvändigt att röja uppgifter om enskilda. Enligt hovrättens mening får det i så fall vara en sak för den skattskyldige att lämna ut uppgifterna.

Riksskatteverket (RSV) vidhåller i allt väsentligt vad verket anförde i sitt yttrande över TK:s förslag. Verket delar i och för sig uppfattningen att de uppgifter som avses i 56 § 4 mom. taxeringslagen är särskilt skyddsvärda men framhåller att bestämmelsen mycket sällan tillämpas, varför undantaget har endast marginell betydelse. Verket hävdar att något undantag från meddelarfriheten f. n. inte gäller i fråga om sjömansskatt, stämpelskatt och mervärdeskatt (jfr SFS 1975:710, 1975:725 och 1975:719). Verket fortsätter:

I dag gäller alltså, med vissa undantag av begränsad betydelse, inte meddelarfrihet på skatteområdet. Här föreligger alltså faktiskt en gällande ordning som – även om den inte i sin helhet tidigare vilat på principiella överväganden – i fråga om åtminstone den centrala inkomst- och förmögenhetsbeskattningen sedan länge och i fråga om andra skatter numera bygger på principen att tystnadsplikten skall ta över meddelarfriheten.

RSV instämmer i huvudsak i uttalandet i promemorian att besluten på skatteområdet typiskt sett får anses vara mer ingripande för den enskilde än de flesta andra myndighetsutövningsbesluten. Skatteärenden är dock ingripande för den enskilde även i den meningen att han måste lämna många detaljerade uppgifter om sina förhållanden. Detta gör att integritetsskäl talar mot en insyn som leder till att den enskildes förhållanden kan blottläggas. Samma förhållande motiverar likväl samtidigt att allmänheten får viss insyn i

verksamheten som sådan. Detta insynsbehov kan i första hand tillgodoses på det sätt RSV anfört i sitt yttrande över TK:s betänkande. Offentligheten för taxeringsnämndens beslut kan – om dessa beslut i fortsättningen blir offentliga i sin helhet – ge sådan insyn. Dessutom tillgodoses insynsbehovet i viss mån genom reglerna om meddelarfrihet för polis- och åklagarpersonal.

I promemorian sägs (s. 209) att skatteuppgifterna ofta är ömtåliga men att de vad gäller enskilda skattskyldigas privatekonomiska och personliga förhållanden i de flesta fall knappast skiljer sig från de uppgifter som förekommer t. ex. i fråga om allmän försäkring och arbetsskadeförsäkring. Detta förhållande, liksom det förhållandet att företagens uppgifter om företagens affärs- och driftförhållanden (9 kap. i förslaget) avses falla under området för meddelarfrihet, medför att man i promemorieförslaget föreslår meddelarfrihet som huvudregel på skatteområdet.

RSV anser att vad som här anförts i förslaget inte stämmer särskilt väl överens med vad som sagts i saken i annat sammanhang i promemorian (s. 535). Det kan vidare nämnas att man på skatteområdet valt ett omvänt skaderekvisit som huvudregel, medan man beträffande ärenden om allmän försäkring och arbetsskadeförsäkring valt det mindre stränga raka skaderekvisitet.

RSV menar att man i sammanhanget främst måste beakta förhållandet att huvuddelen av landets vuxna befolkning och företagen m. fl. årligen lämnar en stor mängd uppgifter till ledning för beskattning. Någon till omfånget motsvarande massärendeprocess finns inte i Sverige. Uppgifterna bevaras i sex år och för vissa skattskyldiga utan tidsbegränsning. Beskattningssystemet har, som tidigare nämnts, hittills vilat på att dessa uppgifter om den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden kunnat skyddas från obehörig insyn. Ett gott exempel på hur långt lagstiftaren gått när det gäller att garantera detta insynsskydd utgörs av bestämmelsen i 50 § 1 mom. taxeringslagen enligt vilken t. o. m. ledamöter i taxeringsnämnd undantas från rätten att granska deklarationer om de inte erhållit särskilt förordnande därför. I huvudsak har insynsskyddet på beskattningsområdet också hittills fungerat väl. För tjänstemän med t. ex. uppgift att utföra taxeringsrevision har den oinskränkta tystnadsplikten även kunnat utgöra en hederskodex som varit av stor betydelse för revisorn i dennes yrkesroll. Om uppgifter kommer ut genom att någon utnyttjar meddelarfriheten kan det bli svårt för revisorn att försvara sig mot misstanken att det varit han som lämnat ut uppgiften. Härmed kan den enskildes förtroende för taxeringsrevisionsverksamheten komma att bli lidande.

I promemorian utgår man från att myndigheterna skall fylligt informera sina anställda om vad som gäller i fråga om yttrandefrihet, tystnadsplikt och meddelarfrihet. I myndigheternas uppgift torde även få ingå att redovisa de straffrättsliga och ev. också de pressetiska regler som avses utgöra det kvarstående skyddet för den enskilde mot publicitetsskador och andra övertramp.

Samtidigt synes man i promemorian anta att – förenklat sagt – eftersom meddelarfriheten inte missbrukats hittills, riskerna för att så sker i framtiden är oförändrat små. Det sägs även att man får lita till att tjänstemännen blir återhållsamma med att lämna uppgifter till massmedier genom att tystnadspliktsreglerna utövar ett psykologiskt och moraliskt tryck på dem. Vidare föreslås i promemorian – i och för sig principiellt riktigt – en försvagning av det straffrättsliga ansvaret för tjänstemän som bryter mot tystnadsplikten.

RSV anser inte att hittillsvarande generella erfarenheter och vad som anförts i promemorian ger tillräckliga garantier mot publicitetsskador om en omfattande meddelarfrihet skulle införas även på skatteområdet. Sådana skador skulle kunna få allvarliga återverkningar också i fråga om förhållandet mellan allmänheten och skattemyndigheterna. RSV motsätter sig bestämt förslaget om en så gott som generell meddelarfrihet på skatteområdet.

Skulle mot RSV:s avstyrkande meddelarfrihet i viss inte obetydlig omfattning likväl avses att införas på skatteområdet, bör i alla fall följande begränsningar av en sådan meddelarfrihet enligt RSV:s mening övervägas.

I första hand bör man söka överväga om det är möjligt att åstadkomma ett förbud för meddelarfrihet vad gäller uppgifter rörande tredje man.

Vidare gäller att det föreslagna undantaget – uppgifter enligt 56 § 4 mom. taxeringslagen – är för snävt avgränsat. Av systematiska skäl bör ett sådant undantag – förutom den nämnda 28 § mervärdeskattelagen (1968:430) – även omfatta bestämmelser såsom 39 § 4 mom. taxeringslagen, 9 § tredje stycket lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning samt 17–21 § bevissäkringslagen (1975:1027).

Härutöver bör det föreslagna undantaget från meddelarfriheten utvidgas till att avse även uppgifter som skattemyndigheterna inhämtar från andra myndigheter med stöd av 46 § taxeringslagen eller liknande stadganden i de fall då uppgiften hos den andra myndigheten faller under en meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikt. Behovet av en sådan regel hänger dock givetvis samman med vad som kan bli resultatet av den förutskickade (s. 375) översynen av 46 § taxeringslagen.

RSV anser vidare att från meddelarfriheten bör undantas uppgifter i ärenden om förhandsbesked, jfr vad RSV anför under --- 10 kap. 2 §. RSV menar att man i fråga om dessa ärenden har en situation som i betydande grad liknar förtroendesekretessen.

Liknande förhållanden gäller även flera typer av dispensärenden på skatteområdet, särskilt då sådana ärenden som rör undantag från realisationsvinstbeskattningen i samband med strukturrationalisering av företag eller dispens från vissa skatteeffekter vid sammanslagning av banker eller försäkringsbolag, jfr vidare vad RSV anfört under --- 10 kap. 2 §.

En annan mycket känslig grupp av uppgifter är de uppgifter som andra stater med stöd av bestämmelser i dubbelbeskattnings- eller handräckningsavtal kan komma att överlämna till svensk skattemyndighet för dess granskning. Dessa uppgifter kan röra både svenska och utländska medborgare. För närvarande pågår både inom OECD och EG ett arbete på att utveckla dessa handräckningsregler, jfr även artikel 26 i OECD:s s. k. modellavtal. RSV befarar att en inskränkning av tystnadsplikten genom en utvidgad meddelarfrihet på skatteområdet kan leda till att det nu löpande men ännu mycket begränsade internationella samarbetet försvåras liksom att reglerna kan medföra svårigheter för Sverige inför förhandlingar om nya dubbelbeskattningsavtal där handräckningsklausuler numera regelmässigt förekommer.

En metod att söka avgränsa meddelarfriheten på skatteområdet skulle kanske vara att låta denna frihet omfatta endast de uppgifter som är nödvändiga att lämna ut för att belysa förhållandena kring myndighetsåtgärder, t. ex. formerna för en taxeringsrevision och dess bedrivande. Från meddelarfriheten bör däremot undantas andra uppgifter som den enskilde lämnat om sina privata eller ekonomiska förhållanden om dessa uppgifter

inte gett anledning till närmare undersökningar från skattemyndigheternas sida eller eljest på objektivt hållbara grunder kommit att betraktas som otvistiga mellan den enskilde och myndigheten. RSV vill kraftigt understryka att huvudmassan av uppgifterna i skatteärenden utgörs just av sistnämnda slags material, som inte bör kunna spridas genom massmedierna. Även om den nu antydda regeln skulle medföra vissa gränsdragningsproblem borde den kunna ses som en rätt tilltalande kompromiss mellan insynskravet och den enskildes integritetsbehov.

Generellt sett framstår behovet av en tystnadsplikt som bryter meddelarfrihet som starkast i fråga om främst de fysiska och i viss mån de juridiska personernas inkomst- och förmögenhetsbeskattning. Behovet av sådana regler får anses svagare på den indirekta beskattningens område, utom vad gäller förhandsbesked i skattefrågor.

Just de fysiska personernas deklarationer kan innehålla uppgifter som bör anses falla inom den personliga integritetens område och därför bör anses särskilt skyddsvärda. Följande exempel kan nämnas

– uppgifter om sjukdomar eller andra speciella förhållanden till stöd för yrkanden om avdrag för väsentligen nedsatt skatteförmåga

– uppgifter om yrkade avdrag för periodiska understöd

– uppgifter om löner eller arvoden från olika sidoarbetsgivare såsom t. ex. politiska, religiösa eller andra ideella föreningar

– den detaljerade förmögenhetsredovisningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län hänvisar till ett yttrande av *skattechefen i länet*. Denne motsätter sig bestämt en utvidgning av meddelarfriheten. Han framhåller sammanfattningsvis att man inte i tillräcklig utsträckning i promemorian har beaktat de särskilda intressen som skall skyddas från allmän insyn, framförallt den enskildes som av bl. a. integritetsskäl kan ha rätt att kräva att ömtåliga ekonomiska och personliga förhållanden som har framtagits genom t. ex. taxerings- och beskattningsförfarandet inte lämnas ut till massmedierna. Vidare pekar skattechefen på risken för "läckor" i samband med åtgärder enligt bevissäkringslagen eller i samband med utredning om skattebrott. Slutligen nämns massmediernas intresse för olika personers taxeringar.

Länsstyrelsen i Östergötlands län erinrar om att det i tidigare remissbehandling har riktats invändningar mot en utvidgning av meddelarfriheten på skatteområdet. Bl. a. har sagts att allmänheten bereds tillräckliga möjligheter till insyn genom att beskattningsbesluten i huvudsak är tillgängliga för alla intresserade och genom att lekmän medverkar i taxeringsnämnder och skatterätter. Det har också sagts att det här rör sig om uppgifter som har lämnats i förtroende till myndigheten och att uppgifternas offentliggörande kan ha oanade konsekvenser för den enskildes ekonomiska ställning. Länsstyrelsen delar den uppfattning som kommit till uttryck i dessa uttalanden och kan inte tillstyrka den föreslagna utökade meddelarfriheten. Det är enligt länsstyrelsens mening nämligen av största vikt att förtroendet för att till myndigheterna lämnade uppgifter inte utlämnas aldrig får rubbas, vilket är en av hörnstenarna vid allt taxeringsarbete.

Argumenteringen i promemorian för meddelarfrihet på skatteområdet är

endast delvis förståelig, anser *länsstyrelsen i Jönköpings län*. Det konstateras i promemorian att skattemyndigheternas verksamhet är mera ingripande för den enskilde än de flesta andra myndigheters verksamhet. Härav dras slutsatsen att "intresset av allmän insyn" uppenbarligen är stort. Likartad argumentering förekommer i fråga om frihetsberövanden inom sjuk- och socialvården och om ärenden om skiljande från undervisningen inom undervisningsväsendet. Uppenbarligen åsyftas för skatteområdets del fall där myndighets agerande mot enskilda kan vara diskutabelt och där alltså en offentlig debatt kan vara av värde. Det olyckliga är emellertid att meddelarfrihet öppnar för "läckor" till massmedier över hela fältet. Man måste enligt länsstyrelsen räkna med att konsekvenserna härav blir att förtroendeförhållanden både mellan enskilda och myndighet och mellan medarbetare inom myndighet kan komma att störas. Det allmänna intresset av insyn i skattemyndighets verksamhet kan knappast ta över den enskildes skyddsintresse när det gäller uppgifter om personliga förhållanden som sjukdomar, art av handikapp, underhåll till barn utom äktenskap etc. Sådana uppgifter skiljer sig på skatteområdet knappast från uppgifter av samma art inom sjuk- och socialvårdsområdet, där meddelarfrihet föreslås i endast ringa omfattning. Vidare återfinns på skatteområdet, exempelvis i ärenden om skattetillägg eller avdrag för nedsatt skatteförmåga, uppgifter av samma art som avses i 8 kap. 4 § beträffande socialvård. Likaså finns på skatteområdet uppgifter om arbetslöshet m. m. (jfr 8 kap. 10 § första stycket), uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden m. m. (jfr 9 kap. 3 § och 4 § första stycket 2), uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (jfr 9 kap. 5 § första stycket 2) och uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden (jfr 9 kap. 6 § första stycket). Länsstyrelsen har svårt att förstå att intresset för insyn just på skatteområdet skulle ta över det skyddsintresse som i andra sammanhang föreslås bryta meddelarfriheten.

Allmänhetens pressombudsman framhåller att redan nuvarande regler medger en betydande insyn i enskildas ekonomiska förhållanden och därmed också personliga omständigheter i övrigt. Enligt hans remissyttrande torde det sålunda internationellt sett vara ganska unikt att uppgifter om enskildas beskattningsbara och taxerade inkomster är offentliga. Det framhålls att dessa uppgifter också utnyttjas i stor utsträckning av tidningarna. Enligt pressombudsmannens erfarenhet är publiciteten inte sällan av en ingående och för de berörda besvärande beskaffenhet. Förslaget om meddelarfrihet enligt promemorian medför att ytterligare detaljerade uppgifter om enskildas ekonomi kan komma att delges massmedierna och publiceras. Behovet av allmän insyn i myndigheternas verksamhet på skatteområdet torde redan med nuvarande regler vara väl tillgodosett. De enskilda bör å sin sida ha ett visst skydd mot allmän insyn i sina ekonomiska förhållanden. Den föreslagna utvidgningen av meddelarfriheten kan enligt pressombudsmannens mening komma att i alltför hög grad åsidosätta deras legitima intressen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län konstaterar att det är svårt att nå en

tillfredsställande reglering av meddelarskyddet. Inom beskattningsområdet är behovet av insyn av olika skäl stort. Samtidigt är även behovet av att de skyddade uppgifterna förblir helt skyddade stort i många fall då dessa rör personliga och ekonomiska förhållanden. Det torde finnas anledning att försöka göra meddelarskyddet mindre absolut, bl. a. i fråga om förhandsbesked. Som tänkbar lösning för länsstyrelsen fram att det skulle inträda straffrättsligt ansvar för meddelaren men att efterforskningar fick göras endast vid den eller de myndigheter, varifrån uppgiften kunde tänkas härröra, och sålunda inte hos massmedierna.

Enligt *generaltullstyrelsens* uppfattning säger det sig självt att en publicering i en tidning av t. ex. en importvaras inköpspris kan bli till stor skada för såväl den utländske leverantören som den svenske köparen. I än högre grad gäller detta kanske ett röjande av en varas sammansättning. Till den del förstnämnda uppgifter lämnats för handelsstatistik är de enligt förslaget skyddade men inte annars. Med hänsyn till vad styrelsen anför beträffande 10 kap. 8 § angående det förhållandet att en uppgift om exempelvis en importvaras värde kan utgöra dels en uppgift om beskattningsvärde, dels en uppgift om varuvärde för utrikeshandelsstatistiken kan tveksamhet uppstå, huruvida meddelande till en tidning om inköpspriset på varan faller under 14 kap. 2 §. Det kan ju göras gällande att det var beskattningsvärdet och inte det beloppsmässigt lika statistikvärdet som låg till grund för meddelandet. Styrelsen anser att samhällsdebatten eller möjligheterna till insyn i tullverkets sätt att sköta sin verksamhet inte på något sätt skulle bli lidande därför att tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten föreskrivs beträffande uppgifter om exempelvis en utländsk fabrikants nettopriser vid import till Sverige eller en importvaras sammansättning. Däremot skulle ett sådant onödigt offentliggörande kunna vara till stor skada inte bara för den svenska handeln utan även för tredje man, den utländske leverantören. Styrelsen nämner också att 56 § 4 mom. taxeringslagen (1956:623) motsvaras av 35 § tredje stycket tullagen (1973:670). Styrelsen anser på anförda skäl att punkt 3 bör kompletteras med en hänvisning till 10 kap. 1–5 §§ såvitt gäller av tullverket inhämtade uppgifter om import- och exportvaror.

10 kap. 10 §

Televerket yrkar att undantag från meddelarfriheten görs också beträffande 10 kap. 10 § tredje stycket.

10 kap. 12 §

Med hänsyn till den myndighetsutövning som rättshjälpsnämnden och centralmyndigheten för rättshjälpen utövar i rättshjälpsärenden finner *Sveriges advokatsamfund* den föreslagna sekretessen beträffande dessa väl avvägd.

10 kap. 14 §

Kommerskollegium hyser uppfattningen att meddelarfrihet inte bör föreligga beträffande sekretesskyddade uppgifter i revisorsärenden som berör tredje man. De uppgifter som bör skyddas motsvarar närmast dem som avses i 9 kap. 4 § första stycket 2, vilka undantas från meddelarfrihet.

11 kap. 1 §

Pressens samarbetsnämnd delar uppfattningen i promemorian att behovet av att genombryta meddelarfriheten i fråga om sekretess med hänsyn till intresset att bevara djur- eller växtart kan förefalla ganska obetydligt med hänsyn till att de ifrågavarande uppgifterna f. n. inte har något sekretesskydd alls. Nämnden föreslår att 11 kap. 1 § utmönstras ur uppräkningen av de tystnadsplikter som skall få genombryta meddelarfriheten.

12 kap. 4 §

Regeringsrätten anser att sekretess för uppgift i dom, som beror av förordnande enligt 12 kap. 4 §, bör genombryta meddelarfriheten.

12 kap. 5 §

Det är enligt *Sveriges advokatsamfunds* remissyttrande tillfredsställande att man i promemorian inte har följt TK:s förslag att meddelarfrihet skulle inträda vid domstols överläggning inom stängda dörrar utan i stället föreslagit att tystnadsplikten i detta sammanhang skall genombryta meddelarfriheten. Samma åsikt uttalas i *Domareförbundets PM.*

12 kap. 6 §

Regeringsrätten, bostadsdomstolen, Svea hovrätt, ungdomsfängelsenämnden samt *patent- och registreringsverket* förordar att sekretess enligt 12 kap. 6 § skall genombryta meddelarfriheten liksom fallet är med 12 kap. 5 §. *Bostadsdomstolen* åberopar därvid samma skäl som i fråga om 12 kap. 5 §. *Patent- och registreringsverket* hänvisar till vad verket anför beträffande myndighetens beslut (jfr under 12 kap. 6 §).

12 kap. 11 §

Med tillfredsställelse ser *postverket* att tystnadsplikt för personal vid myndighets telefonväxel enligt promemorieförslaget skall genombryta meddelarfriheten.

Punkt 4

JK framhåller som angeläget att person, som får hemlig handling eller hemlig uppgift i annan form utlämnad till sig, underrättas om att meddelarfrihet inte råder, såvida inte detta innefattas i förbehållet.

Punkt 5

Sveriges advokatsamfund konstaterar att det genom förslaget görs möjligt bl. a. att beivra icke-offentliganställd advokats uppsåtliga åsidosättande av tystnadsplikt genom yttrande i tryckt skrift, ljudradio- eller TV-program eller genom meddelande för offentliggörande i massmedierna. Förslaget ger inte möjlighet för samfundet att i disciplinär ordning ingripa mot nämnda brott mot tystnadsplikt. Enligt förslaget skall gälla att advokat som överträder tystnadsplikt genom meddelande i eller för tryckt skrift skall svara endast inför tryckfrihetsdomstol i enlighet med allmänna regler. Eftersom samfundet saknar möjlighet att ingripa disciplinärt i fråga om brott mot tystnadsplikt genom meddelande i eller för tryckt skrift, innebär detta att t. ex. uteslutning ur samfundet inte kan ifrågakomma vid sådant brott mot tystnadsplikten. Samfundet anser att ett brytande av tystnadsplikt är ett allvarligt åsidosättande av de plikter som åvilar en advokat. Det kan förekomma fall vari omständigheterna är synnerligen försvårande, varför uteslutning bör kunna tillgripas som påföljd. En advokats tystnadsplikt är en grundläggande förutsättning för det förtroendeförhållande som måste kunna finnas mellan honom och hans klient. Detta förtroendeförhållande utgör en av grundvalarna för advokatuppdraget. Samfundet förklarar att det ansluter sig till den i förslaget uttalade meningen att ingripanden i disciplinär ordning skall vara det normala sättet att beivra brott mot tystnadsplikt och att fråga om väckande av åtal skall initieras av samfundet som regel endast i de fall vari brott mot tystnadsplikt har skett genom meddelande för publicering eller genom offentliggörande i massmedium. Samfundet erinrar också om att enligt uttalande i proposition 1975/76:204 (s. 122) den däri aviserade särskilda yttrandefrihetsutredningen skall överväga huruvida ingripande i disciplinär ordning bör tillåtas vid brott mot tystnadsplikt som en form av missbruk av tryckfriheten. Samfundet noterar emellertid att inget direkt uppdrag i denna fråga har lämnats i direktiven till den nyligen tillsatta utredningen om ny yttrandefrihetsgrundlag. Samfundet konstaterar att det nu framlagda förslaget i denna del är en tillfällig lösning. Samfundet anser emellertid inte att ytterligare överväganden i denna fråga är nödvändiga och hemställer att lagstiftningsåtgärder vidtas, vilka gör det möjligt för samfundet att ingripa även i disciplinär ordning.

Samfundet hänvisar vidare till att samfundet i sitt yttrande över TK:s betänkande framhöll att det finns skäl att låta meddelarskyddet genombrytas beträffande samfundets disciplinära verksamhet även i andra avseenden än i fråga om brott mot tystnadsplikten. I synnerhet bör detta kunna gälla

advokats uttalande om klients förhållanden, vilket – då det inte kan betraktas som brott mot tystnadsplikt – kan utgöra ett åsidosättande av advokats skyldighet att gentemot klienten iaktta trohet och lojalitet. I den tidigare nämnda propositionen har uttalats (s. 121) att frågan skall hänskjutas till utredningen om yttrandefrihet i massmedier. Samfundet framhåller i detta sammanhang vikten av att samfundet ges möjlighet att ingripa i disciplinär ordning mot advokat som har åsidosatt god advokatsed på annat sätt än genom brott mot tystnadsplikt genom uttalande i tryckt skrift eller meddelande för offentliggörande i sådan skrift. Den begränsning av tryckfriheten som detta skulle medföra anser samfundet väga mindre tungt än intresset av att den centrala etiska regeln om advokats tystnadsplikt kan upprätthållas.

Punkt 6

Denna punkt har inte berörts under remissbehandlingen

Punkt 7

JK tar upp en skillnad mellan punkt 7 och vad som föreslås under punkt 3 angående 8 kap. 2 § sekretessförslaget. Enligt förslaget skall tystnadsplikt enligt 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. undantagslöst bryta meddelarskyddet. Såvitt gäller uppgifter "som hänför sig till ärende om frihetsberövande" strider de båda bestämmelserna mot varandra. Även om avsikten är att ändra bestämmelsen i 1975 års lag därhän att den bara kommer att gälla personer i enskild verksamhet, torde konflikten därmed inte vara löst. Också personer i enskild hälso- och sjukvårdsverksamhet kan ha deltagit i ärende om frihetsberövande. Och vidare gäller 8 kap. 2 § även personal i enskild tjänst (8 kap. 2 § jämförd med 8 kap. 1 § första stycket 1). Motstridigheterna måste enligt JK:s mening undanröjas.

Punkt 8

Remissinstanserna har inte kommenterat punkt 8.

Önskemål om ytterligare punkter i 2 §

Kompletteringar av punkterna i paragrafen ifrågasätts i några yttranden. *Patent- och registreringsverket* uttalar att frågan, huruvida en hänvisning till en blivande tystnadspliktsbestämmelse i den planerade samlade sekretessregleringen i lagen om försvarsuppfinningar bör införas i 14 kap., torde böra övervägas i annat sammanhang. *Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar* föreslår däremot att en sådan hänvisning görs i 14 kap.

Med instämmande från *Sveriges industriförbund m. fl.* yttrar sig *Svenska bankföreningen m. fl. bankorganisationer* angående den sekretess som gäller vid Stockholms fondbörs. *Bankorganisationerna* noterar att det i promemorian anges (s. 233) att den föreslagna sekretesslagen inte skall omfatta fondbörsen. För sekretessen vid fondbörsen kommer därför även i fortsättningen att gälla stadgandet i 37 a § i lagen om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet. Där föreskrivs att ledamot av börsstyrelsen, styrelsesuppleant eller befattningshavare vid fondbörsen inte obehörigen får yppa eller nyttja vad han har erfarit i förtroende under uppdraget eller i tjänsten beträffande annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad i 20 kap. 3 § BrB. Emellertid kommer meddelarfrihet gentemot massmedierna att gälla för nyss nämnda personer, om inte den nya sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse, som upphäver meddelarfriheten. Organisationerna anser att en sådan bestämmelse bör ges. Hos fondbörsen samlas i betydande omfattning uppgifter om de börsnoterade företagen av sådant slag att absolut sekretess om dem bör gälla under kortare eller längre tid. Om sådana uppgifter lämnas ut i en inte avsedd ordning, kan affärer på börsen initieras av personer, som obehörigen har kommit i besittning av uppgifterna, och irreguljära kursrörelser kan bli följden. Dessutom kan de börsnoterade företag, som uppgifterna avser, lida skada. Genom ändringar år 1976 i lagen om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet och i börsordningen kommer informationsflödet till börsen att öka. Detta lär främst bli en följd av den informationsskyldighet gentemot börsen, som fr. o. m. den 1 januari 1978 kommer att åvila de börsnoterade företagen enligt särskilda inregistreringskontrakt med börsen. De nyssnämnda lagändringarna vilar bl. a. på principen att uppgifter om de börsnoterade företagen skall behandlas så att irreguljära kursrörelser på börsen undviks. Mot den nu beskrivna bakgrunden synes ett upphävande av meddelarfriheten för de personer, som avses i lagen om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamheten 37 a §, enligt organisationernas uppfattning, vara ett naturligt komplement till sekretessreglerna vid Stockholms fondbörs.

3 §

Vad *JK* och *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har anfört om paragrafen redovisas under rubriken till 14 kap.

Övergångsbestämmelser

De särskilda övergångsbestämmelserna kommenteras enligt följande. *Riksskatteverket* har inga erinringar mot punkterna 7 och 8 i förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar att bestämmelserna om bemyndigande i punkt 9 inte närmare har motiverats. Hovrätten vill hålla

före att de principiella skälen för att riksdagen skall kunna lätt överblicka vilka tystnadsplikter som verkligen gäller väger avsevärt tyngre. Varje tystnadsplikt är ju en inskränkning av den grundlagsstadgade yttrandefriheten. En lösning i stil med den som föreslogs av TK synes vara att föredraga (SOU 1975:102 s. 281). *Svenska kommunförbundet* utgår från att förvaltningsmyndigheterna och kommunerna verkligen kommer att få befogenhet enligt punkt 9 att upphäva tystnadsplikten. Föreskrifter om tystnadsplikt torde enligt förbundet endast i begränsad omfattning förekomma i kommunala reglementen och instruktioner.

Några remissinstanser synes mena att den sekretess som nu gäller för viss uppgift bör bibehållas även sedan den nya lagen trätt i kraft. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* menar att det inte klart framgår vilka bestämmelser som avses skola gälla för sådana redan före ikraftträdandet upprättade handlingar eller lämnade uppgifter som omfattas av sekretessbestämmelser. I punkt 4 utsägs endast, att förbehåll som gjorts med stöd av äldre lag fortfarande skall gälla. Med hänsyn till rättssäkerheten torde man inte utan vidare kunna förutsätta retroaktivitet. Det kan hävdas att lämnad uppgift eller uppsatt handling, som vid tiden för avlämnandet eller uppsättandet var belagd med sekretess eller tystnadsplikt, skall bedömas efter de vid denna tidpunkt gällande sekretessbestämmelserna, då fråga om utlämnande uppkommer. En handling eller uppgift kan nämligen ha fått sin utformning med tanke på att den varit sekretessbelagd och kunde ha avfattats på annat sätt eller fått ett mer begränsat innehåll, om det då stått klart att den skulle kunna utlämnas. Det kan t. o. m. förmodas att vissa uppgifter aldrig hade lämnats, om inte uppgiftslämnaren vetat att de varit absolut sekretessbelagda. Betänkligheter möter därför mot att bl. a. självdeklarationer eller uppgift ur sådana som avlämnats under den nuvarande lagstiftningens giltighet skulle kunna komma att utlämnas i större utsträckning med tillämpning av den kommande lagstiftningen. Om retroaktiv verkan av lagen skall ifrågakomma beträffande uppgifter rörande enskilt subjekt synes de antydda frågorna böra utredas med beaktande av de särskilda förhållandena rörande olika slag av uppgifter och ärenden. Man kan bl. a. ifrågasätta ett stadgande att det berörda subjektet ovillkorligen skulle beredas tillfälle att yttra sig i frågan före ett ev. utlämnande och kanske även ges rätt att inom viss tid anföra besvär över beslut om utlämnande. Utlämnande skulle då ej få ske förrän besvären avgjorts. Vid besvärsprövningen kunde även behovet av utlämnande beaktas. *Medicinska fakulteten vid Uppsala universitet* uttalar att om sekretesskyddet i något avseende skulle försvagas bör övergångsbestämmelser utformas som tillförsäkrar tidigare lämnade uppgifter oförändrad sekretessgrad. *Sveriges läkarförbund* anser att det saknas en övergripande diskussion hur man skall förfara med äldre material som insamlats under nuvarande sekretesslags förutsättningar. Det är givetvis tekniskt och praktiskt svårt att införa en övergångsbestämmelse angående uppgifter insamlade före 1 januari 1979 särskilt som lagförslaget ibland förstärker sekretesskyddet

och ibland försvagar det jämfört med nuvarande ordning. Från den enskildes synpunkt torde det emellertid ofta vara så att en uppgift lämnas just därför att mottagaren utlovat en mer eller mindre långt gående sekretess för uppgiften och därvid naturligen redovisat gällande rätt. Förtroendet för lagstiftningen om skyddet för den enskildes integritet skulle säkert öka om här – likväl som inom straff- och specialstraffrätten – fördes en diskussion om principerna för retroaktivt verkande lagstiftning. Är det verkligen en självklarhet att sjukhusjournalerna från år 1929 blir offentliga handlingar om lagförslaget träder i kraft?

Några remissinstanser efterlyser övergångsregler för mer speciella situationer. *JK* anser att en övergångsbestämmelse skulle behövas beträffande ärenden om utlämnande av allmän handling, vilka pågår när den nya lagen träder i kraft. *Kammarrätten i Sundsvall* ger i huvudsak uttryck för samma ståndpunkt. Enligt kammarrätten bör detta och liknande problem i varje fall belysas genom motivuttalanden. *Riksskatteverket* framhåller att det, om den nya sekretesslagen avses skola träda i kraft den 1 januari 1979, blir nödvändigt med någon form av övergångsreglering till dess erforderlig följdlagstiftning till 2 kap. 6 § beslutats, annars fordras ett längre uppskov med den nya lagens ikraftträdande.

Riksskatteverket anmärker att hinder inte torde föreligga att låta 22 § upphandlingskungörelsen upphöra att gälla, om föreliggande förslag till ny sekretesslag genomförs och under förutsättning att vad verket har anfört rörande reglering i anslutning till konsulters medverkan vid anbudsutvärdering beaktas.

11.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Sveriges domareförbund anser att det finns fog för kritik mot den formella utformningen av förslaget till ändring av RB. Balken som i sitt ursprungliga skick framstod som föredömlig med avseende på den obetydliga förekomsten av hänvisningar till annan lag – vilket är av särskilt värde med hänsyn till att den skall kunna tjäna som handledning i sittande rätt – belastas enligt förbundet i förslaget med hänvisningar som gör ifrågavarande bestämmelser mycket svårlästa (t. ex. 5 kap. 1 §). I *Domareförbundets PM* anmärks dessutom att ändringarna i vissa avseenden troligen kommer att bli opraktiska att tillämpa och medföra avsevärt merarbete för domstolspersonalen.

5 kap. 1 §

Ändringen i förevarande paragraf är i första hand föranledd av den i promemorian intagna ståndpunkten att domstolsförhandling skall få ske inför stängda dörrar i princip bara då det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift som är sekretesskyddad enligt en materiell

sekretessbestämmelse i sekretesslagen. *Kammarrätten i Göteborg* och *länsstyrelsen i Stockholms län* förklarar att de inte har något att erinra mot detta. Länsstyrelsen har heller ingen erinran mot att det härutöver i de flesta fall krävs att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften hålls hemlig. Kammarrätten anser däremot att det skulle vara en fördel inte minst från enkelhetssynpunkt, om detta ytterligare rekvisit kunde undvaras, i synnerhet som domstolarna även utan ett sådant rekvisit torde vara återhållsamma med att hålla förhandling inom stängda dörrar. Kammarrätten anser att den föreslagna konstruktionen dessutom får en märklig effekt och anför:

Om man tänker sig ett fall där en uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden skall lämnas vid en förhandling, kommer uppgiften att vara sekretesskyddad enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen (naturligtvis under där angivna förutsättningar). Uppgiften kan dock mycket väl omfattas av sekretess enligt någon annan paragraf i 9 kap. Det är då denna paragraf som anger sekretessen för uppgiften, eftersom 9 kap. 15 § är subsidiär till andra sekretessbestämmelser till skydd för samma intresse. I ett sådant fall skulle det krävas att det vore av synnerlig vikt att uppgiften inte röjdes för att förhandlingen skulle kunna hållas inom stängda dörrar. Om uppgiften däremot endast omfattades av sekretess enligt 9 kap. 15 §, skulle det på grund av undantagen i 5 kap. 1 § RB inte fordras att det vore av synnerlig vikt att uppgiften röjdes. Nu kan visserligen sägas att 9 kap. 15 § uppställer krav på risk för avsevärd skada för att uppgiften skall omfattas av sekretess och att detta regelmässigt torde innebära att det då också är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Kammarrätten vill dock ifrågasätta om det verkligen finns några sakliga skäl för den påtalade skillnaden.

Svea hovrätt anmärker beträffande det ifrågavarande rekvisitet att det i vissa fall kan ankomma endast på viss myndighet att pröva frågan om utlämnande av uppgift (jfr 3 kap. 2 § tredje stycket och 3 § sekretesslagen). Förekommer sådan uppgift vid domstolsförhandling, kan domstolen vara tvungen att förordna att förhandlingen i vad den gäller uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Hovrätten ifrågasätter om inte detta förhållande på något sätt borde komma till uttryck i paragrafen.

Länsstyrelsen i Stockholms län tar upp yttrandet i promemorian (s. 164) om hur de föreslagna reglerna skall tillämpas av förvaltningsdomstolarna. Enligt promemorian bör "genomgående uppställas regeln att för förhandling inom stängda dörrar inte krävs mer än att vid domstolen gäller sekretess för uppgift som kan väntas bli förebringad vid förhandlingen". Detta innebär enligt länsstyrelsen att innehållet i den nuvarande 16 § förvaltningsprocesslagen – att rätten får förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det behövs av hänsyn till privatlivets helgd eller enskilds behöriga ekonomiska intressen – kommer att ändras. Något lagförslag till sådan ändring finns dock ej i promemorian. Om 16 § förvaltningsprocesslagen ändras på sätt här sagts, kommer detta enligt länsstyrelsen inte att innebära några ändringar i sak när det gäller möjligheten att hålla förhandling inom stängda dörrar. Länsstyrelsen har därför inget att erinra mot en sådan ändring.

Kammarrätten i Sundsvall anser att de uttalanden som görs i promemorian angående förhandlingssekretessen vid förvaltningsdomstolarna är knapphändiga. Enligt kammarrättens mening kan det ifrågasättas om man i fråga om förhandlingssekretessen bör vidmakthålla en särreglering för förvaltningsdomstolarna. En sådan särreglering är ägnad att framkalla missförstånd och svårigheter vid tillämpningen som inte undanröjs av allmänna motivuttalanden av det slag som gjorts i promemorian. Kammarrätten förordar sålunda att de föreslagna bestämmelserna ses över med sikte på att åstadkomma en ordning som innebär att särregleringen om förhandlingssekretess som finns i 16 § förvaltningsprocesslagen kan upphävas.

I anslutning till förslaget till ändring i 5 kap. 1 § RB undersöks i promemorian i vad mån specialbestämmelser i andra lagar angående möjlighet för domstol att hålla förhandling inom stängda dörrar kan upphävas med anledning av det nya andra stycket i nämnda paragraf. *Bostadsdomstolen* konstaterar att några särskilda överväganden i det sammanhanget inte gjorts beträffande 17 § andra stycket lagen om bostadsdomstol och 27 § andra stycket lagen om arrendenämnder och hyresnämnder. Enligt bostadsdomstolens mening kan dessa bestämmelser upphävas.

Patentverket noterar att sekretessreglerna för domstolar i 12 kap. promemorieförslaget även omfattar den blivande patentbesvärsrätten. För denna domstols del innebär detta att sekretess skall föreligga för uppgift som hos domstolen omfattas av sekretessbestämmelse enligt den föreslagna sekretesslagen, främst 9 kap. 11 §. Detta kan enligt patentverket få till följd att en i patentmål i andra instans i samband med överklagande införd företagshemlighet kan bli föremål för patentbesvärsrättens beslut om sekretess med tillämpning av 22 § femte stycket patentlagen. Patentverket anför vidare:

Förhandlingssekretessen i patentbesvärsrätten regleras i 10 § lagen om patentbesvärsrätten, som träder i kraft den 1 januari 1978. Enligt denna paragraf skall i fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling vid domstolen gälla bl. a. 5 kap. 1 § RB enligt vilken paragraf förordnande att förhandling skall hållas inom stängda dörrar må meddelas bl. a. om anledning förekommer att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas. Utöver vad som följer av nämnda paragraf i RB får dock rätten enligt ovan angivna 10 § förordna om handläggning inom stängda dörrar, om det är påkallat för att förhindra att företagshemlighet uppenbaras. Därjämte stadgas att om patentansökan som är föremål för rättens prövning ej är tillgänglig för envar, rätten skall förordna om handläggning inom stängda dörrar.

Patentverket konstaterar fortsättningsvis att bestämmelsen i 10 § andra meningen lagen om patentbesvärsrätten i och för sig är ändamålsenlig och lämplig, eftersom företagshemlighet ofta är nära förknippad med patentansökan (jämför begreppet know-how). Patentverket anser sig emellertid inte kunna tillräckligt överblicka, huruvida den nuvarande lydelsen av nämnda paragraf är i allo förenlig med grundtankarna i den föreslagna sekretesslagstiftningen. Enbart den omständigheten att en sekretessbelagd

uppgift kan förekomma vid en förhandling medför inte – med vissa undantag – att förordnande om hemlig förhandling får meddelas (5 kap. 1 § andra stycket RB). Därtill krävs att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjs. Rätten tvingas sålunda bedöma vikten av att en uppgift röjes. Om det inte befinnes vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjes, måste förhandlingen vara offentlig. Eftersom sekretessen för uppgiften upphör, om den förebringas vid offentlig förhandling, kommer alltså rätten att medverka till att sekretessen bryts för en hemlig uppgift. Patentverket finner detta oacceptabelt och önskar sålunda att bestämmelsen i 10 § sista meningen lagen om patentbesvärsrätten skall bestå.

JK anser att i andra stycket orden "undandragas offentlighet" bör ersättas med "hållas hemligt".

5 kap. 4 §

Svea hovrätt instämmer i och för sig i att det kan finnas ett behov av att uppgifterna vid förhör, som med stöd av 1 § tredje stycket hållits inom stängda dörrar, inte blir tillgängliga för allmänheten. De uppgifter som avses bli skyddade återfinns emellertid i regel i en allmän handling hos domstolen. Någon begränsning i rätten att ta del av handlingen föreligger inte utöver vad som följer av 12 § första stycket protokollskungörelsen. Från principiell synpunkt framstår det som mindre lyckat att tystnadsplikt skall kunna gälla för uppgift som återfinns i en allmän handling som är offentlig. Ett sådant förhållande står också mindre väl i överensstämmelse med de tankegångar som bär upp den föreslagna sekretesslagen. Hovrätten avstyrker därför att förordnande om tystnadsplikt skall kunna ske rörande vad som förekommit vid förhör som hållits inom stängda dörrar med stöd av 1 § tredje stycket. Behovet av att förhindra att uppgifterna blir omedelbart tillgängliga för envar får tillgodoses genom förordnandet om stängda dörrar. För sådana uppgifter som avses i 1 § andra stycket har rätten möjlighet att förordna om sekretess. Tystnadspliktsföreskriften har då enligt hovrättens mening en naturlig funktion att fylla.

Den föreslagna andra meningen i paragrafen innebär att rättens förordnande om att vad som förekommit vid förhandling inom stängda dörrar inte får uppenbaras inte skall medföra någon begränsning i rätten att ta del av allmän handling. Läst efter sin ordalydelse innebär stadgandet enligt *regeringsrätten* att exempelvis protokoll från förhandlingen i fråga inte berörs av förordnandet. Om protokollet inte är sekretesskyddat enligt någon annan regel i förslaget, skulle det bli allmänt tillgängligt. Något sådant kan inte vara avsett. Vad som åsyftas torde enligt regeringsrätten vara att allmän handling som företetts vid förhandlingen inte skall påverkas i offentlighetshänseende av förordnandet. Paragrafen bör justeras i enlighet härmed.

5 kap. 5 §

Paragrafen har inte föranlett några särskilda uttalanden.

8 kap.

JK tillstyrker ändringarna i 8 kap. RB.

Sveriges advokatsamfund ansluter sig till den i förslaget uttalade meningen i anslutning till 8 kap. 4 § RB att ingripanden i disciplinär ordning skall vara det normala sättet att beivra brott mot tystnadsplikt och att fråga om väckande av åtal skall initieras av samfundet som regel endast i de fall vari brott mot tystnadsplikt skett genom meddelande för publicering eller genom offentliggörande i massmedium. Samfundet erinrar dock om att förslaget medför att det i vissa fall kan ankomma på t. ex. en tryckfrihetsjury att göra uttalanden om innebörden av begreppet god advokatsed i fråga om advokats tystnadsplikt. Samfundet kan inte ansluta sig till den i förslaget i detta sammanhang uttalade förmodan att några skiljaktigheter i bedömningen av betydelse troligen inte skulle förekomma mellan ett sådant organ och samfundet. En advokats tystnadsplikt är av grundläggande betydelse för advokatverksamheten. Det bör ankomma på samfundet att enligt gällande ordning utforma innebörden av detta begrepp.

JK och kammarrätten i Göteborg jämför sekretessreglerna för privatpraktiserande advokater och advokater vid allmän advokatbyrå. *JK* påpekar att tystnadsplikten inte är lika omfattande för de två kategorierna av advokater. Som JK redan påpekat under 10 kap. 11 § förslaget till sekretesslag gäller denna paragraf enbart enskilds angelägenheter. Tystnadsplikten enligt 8 kap. 4 § RB för annan advokat än sådan på allmän advokatbyrå gäller däremot uppenbarligen även myndighets angelägenheter. *Kammarrätten i Göteborg* framhåller att för advokater vid allmän advokatbyrå skall enligt 10 kap. 11 § förslaget till sekretesslag gälla sekretess för uppgift i ärende om rättshjälp eller annat biträde i enskilds angelägenhet, om det kan antas att den enskilde har förutsatt att uppgiften skall behandlas förtroligt. Andra advokater skall däremot enligt 8 kap. 4 § RB vara skyldiga förtiga vad de erfar i sin yrkesutövning, där god advokatsed så fordrar. Denna regel har utformats med motsvarande bestämmelser i advokatsamfundets stadgar som förebild. Även om dessa olika uttryckssätt knappast innebär någon saklig skillnad i fråga om sekretess för de båda advokatkategorierna, bör dock bestämmelserna utformas på ett enhetligt sätt. Förslagsvis bör då reglerna utformas i enlighet med 10 kap. 11 § sekretesslagen. Detta överensstämmer med att man i motiven (s. 570) avvisar att använda begreppet god advokatsed, eftersom det "anknyter till ett regelsystem som ligger utanför sekretesslagstiftningens område och vars närmare utformning bestäms av ett icke allmänt organ".

Svea hovrätt föreslår beträffande 8 kap. 4 § att uttrycket tystnadsplikt används också i fråga om advokat i privat verksamhet.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar beträffande 8 kap. 7 § att det i promemorian inte redovisas några egentliga motiv för förslaget att advokat i privat verksamhet skall kunna åtalas för brott mot tystnadsplikt endast efter angivelse av organ för Sveriges advokatsamfund och oberoende av angivelse av målsägande. Förslaget synes oantagbart. Det är å ena sidan stötande att en målsägande oberoende av eget samtycke skall behöva finna sig i att hans privata förhållanden ventileras i en offentlig rättegång, å andra sidan mycket otillfredsställande att en målsägande som verkligen vill få saken prövad skall vara beroende av ett organ sammansatt av kolleger till den felande advokaten för att få till stånd prövning av ett opartiskt organ. Hovrätten föreslår att åtal skall kunna väckas om och endast om målsäganden angiver saken till åtal. Huruvida därutöver skall krävas prövning, om åtal är påkallat från allmän synpunkt, är av mindre betydelse.

23 kap. 12 a och 14 §§

Förslaget att rätten skall pröva vissa sekretessfrågor som uppkommer under förundersökningen kritiseras i *Domareförbundets PM*. I denna tas sålunda upp förslagen att rätten skall pröva om den som hörs under förundersökningen är bunden av tystnadsplikt samt att allmän handling som är hemlig och som behövs under förundersökning endast får tillhandahållas efter prövning av rätten. I promemorian ställs frågan om detta betyder att rätten i brådskande lägen över veckoslut och helger kan nödgas ta ställning till frågor som föranleds av förundersökning beträffande sådana brott som t. ex. olaga hot, barnmisshandel eller egenmäktighet med barn, där behov att inhämta uppgifter av förevarande slag stundom torde förekomma? Eller tas här med öppna ögon konsekvensen att undersökningsledarens uppgift kan bli omöjlig genom att han får vänta alltför länge innan rättens beslut kan erhållas? Inte blir det lättare, om som särskilt uttalas (s. 678), det av rättens beslut skall framgå i vilken utsträckning den som vägrar att yttra sig får röja uppgifter och t. o. m. förnyade beslut kan påkallas under fortsatt förhör.

Några remissinstanser uttalar sig om hänvisningen i 23 kap. 14 § sista meningen till 38 kap. 8 § första stycket. *Svea hovrätt* anser att meningen har fått en mindre lyckad utformning. Eftersom det torde ligga i sakens natur att rätten skall tillämpa 38 kap. 8 § RB vid fråga om tillhandahållande av handling vid förundersökning, kan det enligt hovrätten ifrågasättas om inte meningen helt kan uteslutas. *Kammarrätten i Göteborg* påpekar att hänvisningen i den nya meningen avser endast 38 kap. 8 § första stycket RB. I detta stycke anges endast att beträffande handling som tillhör myndighet och som kan antas äga betydelse som bevis rätten får förordna att den skall tillhandahållas. I 38 kap. 8 § andra stycket anges dock en rad undantag från denna möjlighet. Hänvisningen till endast 38 kap. 8 § första stycket innebär att undantagen i andra stycket inte omfattas av hänvisningen.

Detta betyder att möjligheten att få del av handlingar under förundersökningen är större än möjligheten att få del av handlingarna under rättegången. Detta torde inte vara avsikten. Hänvisningen i 23 kap. 14 § synes därför böra avse hela 38 kap. 8 §. Paragrafen kan därvid utformas efter mönster av 40 kap. 7 § eller på följande sätt. "Rätten må på undersökningsledarens begäran förordna att handling skall tillhandahållas vid förundersökningen. Därvid skall bestämmelserna i 38 kap. 8 § äga motsvarande tillämpning." *SCB* påpekar att i hänvisningen inte görs någon reservation för sekretesskyddad handling. Tvärtom står det att förordnande om tillhandahållande skall avse handling som sägs i 38 kap. 8 § första stycket. I specialmotiveringen (s. 679) kommenteras emellertid bestämmelsen sålunda. "Rätten skall därvid tillämpa 38 kap. 8 §", alltså tydligen även andra stycket med dess undantag. Ett förtydligande i lagtexten synes vara påkallat.

Bankinspektionen berör möjligheterna för inspektionen att lämna sekretessbelagd information till åklagarmyndighet vid förundersökning. Vad inspektionen anfört härom finns redovisat under 2 kap. 2 § förslaget till sekretesslag. Därunder redovisas också *tullverkets* synpunkter på verkets möjligheter att lämna uppgifter till undersökningsledaren i ett tullmål.

36 kap. 5 §

JK menar att lagtexten i paragrafens första stycke bör jämkas för att underlätta läsningen.

Socialstyrelsen tillstyrker andra stycket i den del som gäller sjukvårdssekretessen. Remissinstanserna är emellertid också kritiska mot stycket.

Ett par remissinstanser menar att andra stycket är oklart. *Svea hovrätt* påpekar sålunda att det inte tydligt framgår om förbudet i första meningen gäller även då sekretessen eftergivits enligt 2 kap. 10 § sekretesslagen. Tydligare motivuttalanden är enligt hovrätten erforderliga. I *Domareförbundets PM* uttalas att stycket fått en lydelse som gör paragrafen svår att förstå. Lättare blir det inte vid läsning av motiven i promemorian (s. 680), där det endast förklaras att första och andra meningarna ofta avser samma personer och i regel var för sig torde leda till samma resultat samt att, då detta ej är fallet, det förhörsförbud gäller som går längst. Det bör i detta sammanhang understrykas, att bestämmelse om rätt till tystnad som vittne bör kunna förstås inte bara av domare och advokater, som inför ett rättegångsproblem av sådant slag kanske med någon möda kan i lugn och ro studera sig till lösningen, utan också av den hörde själv, som bereds tillfälle att under en paus i rättegången ta del av lagtexten.

Några remissinstanser tar upp frågan om den personkrets som omfattas av vittnesförbudet i andra stycket. *Socialstyrelsen* menar att vittnesförbudet bör omfatta även den som till följd av 8 kap. 4 § sekretesslagen inte äger lämna uppgift. F. ö. anser styrelsen att vad som stadgas för advokat, läkare m. fl. i andra stycket andra meningen bör gälla alla dem som på grund av denna deras

ställning har mottagit en förtrolig hänvändelse i en personlig angelägenhet. I sammanhanget får styrelsen även hänvisa till vad socialutredningen anfört i sitt betänkande på s. 718. Vidare tolkar styrelsen bestämmelserna i kapitlet sålunda att t. ex. vittnesförhör kan äga rum i barnmisshandelsfall. *Sociala centralnämnden i Göteborg* anmärker att i den mån förtroendesekretess införs även på andra områden än inom sjukvården och familjerådgivningen bör vittnesplikten inskränkas i motsvarande mån. *Svenska kommunförbundet* erinrar om att socialutredningen föreslår att tystnadsplikt inom socialtjänsten skall utgöra hinder för att vittna, om inte samtycke eller särskilt lagstöd finns. Motivet härför är främst att söka skydda det förtroendeförhållande som bör föreligga mellan socialtjänstens företrädare och klienten. På de skäl socialutredningen anfört och i anslutning till vad tidigare sagts under 8 kap. 4 § sekretesslagen om socialsekretessen instämmer styrelsen i socialutredningens förslag. Styrelsen avstyrker alltså promemorieförslaget i denna del såvitt gäller socialtjänsten. Av samma skäl bör socialutredningens synsätt också tillämpas i fråga rörande sekretess om enskilds personliga förhållanden inom skolväsendet. Detta medför att de undantag från vittnesplikten som anges i 36 kap. 5 § RB också skulle avse den sekretess som finns angiven i lagförslagets 8 kap. 4 och 9 §§.

SCB kommenterar inskränkningen i fjärde stycket av förbudet mot vittnesförhör. SCB vill starkt hävda att i statistikproduktionens och därmed användarnas intresse krävs en regel som helt omöjliggör ett förordnande om tillhandahållande av uppgift i handling som omfattas av statistiksekretessen i strid med det intresse som föranlett denna sekretess. Verket anser att utvecklingen påtagligt och allvarligt stöder ett sådant krav på ett absolut hinder mot utlämnande av sekretesskyddat statistiskt material till domstol. Sådana laghinder finns i dag i bl. a. Kanada och USA. Sekretesskyddade uppgifter som insamlats av Statistics Canada får sålunda enligt Statistics Act (17 §) inte yppas eller utlämnas till domstol av den som avgivit sekretessförsäkran enligt nämnda lag. I USA är folkräkningsuppgifter (census reports) oåtkomliga för domstolarna och får inte utan uppgiftslämnarens samtycke användas i vare sig judiciellt eller administrativt förfarande. Det bör här betonas att de angivna laghindren mot utlämnande till domstol i Kanada och USA där tillmäts avgörande betydelse för statistikproduktionens existensmöjligheter. För att ytterligare belysa frågans betydelse vill SCB som exempel erinra om fallet med den s. k. Arbogapyromanen. Ärendet gällde en begäran år 1974 från länspolischefen i Västmanland att få ta del av blanketter från folk- och bostadsräkningen år 1970 för hushåll i Arboga–Köping–Kungsör-området. Syftet var att jämföra handstilen i blanketterna med handstilen i de meddelanden som Arbogapyromanen lämnat efter sig vid olika brottsplatser. SCB nekade utlämnande liksom senare regeringen, vilken därvid hänvisade till möjligheten till domstolsprövning. Denna prövning kom dock inte att innebära någon ändring i utlämnandefrågan i vare sig tingsrätt eller hovrätt. Slutligen avslog riksåklagaren en

begäran att få ärendet prövat i högsta domstolen. Om folkräkningsuppgifterna hade måst utlämnas i det refererade fallet hade stor skada kunnat tillfogas statistikproduktionen. Den synpunkten kan också framföras att föreliggande förslag skulle innebära en försämring av statistikproduktionens villkor i jämförelse med den praxis som det refererade fallet givit upphov till därigenom att förslaget till lag preciserar möjligheten till utlämnande. Det är angeläget att understryka att verket ser mycket allvarligt på denna fråga, måhända inte så mycket på den reella skaderisken som på den lucka i ett annars mycket tillfredsställande skyddssystem som förslaget till ny statistiksekretess ger upphov till. Verkets ställningstagande får ses mot bakgrund av bl. a. den väsentligt skärpta uppmärksamhet som från allmänhetens sida riktas mot integritetsfrågorna i samband med statistik och forskning; möjligheterna för SCB att samla in fullständiga och tillförlitliga uppgifter från allmänheten beror i väsentlig grad på det integritetsskydd som kan erbjudas uppgiftslämnarna. Lagtekniskt skulle SCB:s behov kunna tillgodoses genom ett tillägg i 36 kap. 5 § fjärde stycket RB som innebär att den som till följd av 10 kap. 8 § i förslaget till ny sekretesslag ej äger lämna uppgift jämställs med "försvarare". *Sociala centralnämnden i Göteborg* påpekar att i fråga om uppgifter som omfattas av förtroendesekretess bör generellt gälla, att vittnesplikt föreligger endast i samband med vissa allvarligare brottmål, i likhet med vad som nu är fallet beträffande viss sjukvårdspersonal och kommunala familjerådgivare.

I *Domareförbundets PM* uttalas att det är beklagligt att förslaget inte innehåller något absolut förbud med vittnesförhör om vad som förekommit vid domstols överläggning inom stängda dörrar. De skäl som förbundet anfört i sitt yttrande över TK:s betänkande torde fortfarande äga giltighet.

I formellt hänseende erinrar *Svea hovrätt* om att i paragrafen föreskrivs vittnesförbud i vissa fall för den som ej äger "lämna" uppgift. Ordet "röja" används i 6 a § och 23 kap. 12 a § RB för att uttrycka samma sak. Med tanke på bl. a. att ordet röja också förekommer i den definition av sekretessbegreppet som lämnas i 1 kap. 2 § andra punkten sekretesslagen synes detta uttryck böra användas även i 5 §.

36 kap. 6 a §

Sociala centralnämnden i Göteborg ställer sig positiv till den föreslagna paragrafen. Det är enligt nämnden en avgjord fördel med den föreslagna ordningen att en socialarbetare slipper ta ett personligt ansvar för att han i ett vittnesmål tvingas avslöja personliga och kanske utpräglat ömtåliga uppgifter om sin klient. *Kommunstyrelsen i Göteborg* instämmer i sociala centralnämndens i Göteborg ovannämnda synpunkter.

Förslaget att uppgifter, som omfattas av tystnadsplikt, skall – bortsett från de särskilt reglerade fallen – kunna förebringas som bevis i rättegång endast

om särskild anledning förekommer kritiseras av *hovrätten för Västra Sverige*. Hovrätten framhåller att huvudregeln beträffande tystnadsplikten nu visserligen är att vittnesplikten viker. I alla de fall då tystnadsplikten innebär hinder att röja uppgift "obehörigen", "i oträngt mål" e. d. viker emellertid tystnadsplikten, och dessa fall torde vara de praktiskt sett viktigaste. Skälen för ändringen har inte redovisats. Den principiella möjligheten att i rättegång lägga fram bevisning oberoende av de inom förvaltningen gällande sekretessreglerna är av stor betydelse för rättssäkerheten. Hovrätten har sig intet bekant om att de gällande reglerna har medfört några olägenheter och avstyrker bestämt den föreslagna ändringen.

I konsekvens med att *Svenska kommunförbundet*, såsom redovisats under 36 kap. 5 § RB, anser att tystnadsplikt inom socialtjänsten i princip skall utgöra hinder för att vittna, avstyrker förbundet förslaget i 36 kap. 6 a § RB.

Ett par remissinstanser kommenterar hänvisningen i paragrafen till 36 kap. 6 § RB. *Kammarrätten i Göteborg* påpekar att det nu finns bestämmelser i 36 kap. 5 § RB som medför att den som har tystnadsplikt inte som vittne får utfrågas rörande omständigheter som omfattas av tystnadsplikten, inte ens inom stängda dörrar. Bestämmelsen skall iakttas ex officio och innebär ett frågeförbud. I 36 kap. 6 § finns en annan, partiell begränsning av vittnesplikten som innebär bl. a. att ett vittne kan vägra att uttala sig, om han därigenom skulle röja en yrkeshemlighet. Det förutsätts inte att vittnet äger eller är anställd i det företag som behöver skydda yrkeshemligheten. Det fordras inte ens att vittnet har åtagit sig att inte röja den. Bestämmelsen innebär inget förbud att ställa frågor till vittnet och rätten kan besluta att vittnet skall lämna upplysningarna, om det finns synnerlig anledning härtill. Denna del av förhöret kan nu ske inom stängda dörrar. (Jfr Ekelöf: Rättegång, IV, 4 uppl. s. 129 ff.) I promemorian föreslås att 36 kap. 5 § ändras så att frågeförbudet anknyts till de nya bestämmelserna om sekretess (tystnadsplikt). Någon ändring av 36 kap. 6 § föreslås däremot ej. I 36 kap. 6 a § föreslås en bestämmelse som utvidgar frågeförbudet till att avse visst "annat fall än i 5 och 6 §§ sägs". Hänvisningen till 6 § torde vara felaktig, eftersom denna bestämmelse inte stadgar något frågeförbud. Hänvisningen till 6 § bör därför utgå. Den nya bestämmelsen bör då placeras närmast efter 5 § och betecknas 5 a §. I *Domareförbundets PM* framhålls att det torde vara nödvändigt att ta ställning till om den föreslagna bestämmelsen skall vara en inskränkning i vittnesplikten på samma sätt som de nuvarande bestämmelserna i 5 § eller om den skall innebära att frågeförbudet i 6 § utvidgas. Såsom bestämmelsen har utformats i förslaget, avses att bestämmelserna i 5 § skall utvidgas. Vad som föreslås i 6 a § bör därför i första hand arbetas in i 5 §. I vart fall bör det inte finnas någon hänvisning till 6 §.

Ett par remissinstanser berör bestämmelsen att rätten skall inhämta yttrande från den myndighet, till vilken den som åberopas som vittne är knuten, innan rätten tar ställning till

om beviset skall tillåtas. *Kammarrätten i Göteborg* menar att bestämmelsen torde bli relativt hanterlig, om frågan uppkommer innan målet sätts ut till huvudförhandling eller, för förvaltningsprocessens del, till muntlig förhandling. Man kan emellertid inte utesluta att frågan kan uppkomma först under vittnesförhöret genom att vittnet då åberopar sin tystnadsplikt. Om rätten i den situationen så gott som undantagslöst skulle vara skyldig att höra den myndighet till vilken den hörde är knuten, innan rätten avgör om frågan får framställas, kommer pågående förhandlingar att få avbrytas för att återupptas när myndigheten har yttrat sig. De praktiska svårigheterna har inte belysts i promemorian. Den som skall yttra sig för myndighetens räkning måste bli informerad om den sekretessbelagda uppgiften och bör också ha kännedom om vilken betydelse uppgiften kan ha för utgången i målet. Denna information måste myndigheten få från domstolen, kanske genom att ta del av handlingarna i ett omfattande mål. Kammarrätten finner att den föreslagna skyldigheten att inhämta yttrande från myndighet leder till ett byråkratiskt system. Bestämmelsen bör utformas så att domstolen får en rätt men inte en skyldighet att höra myndigheten, innan domstolen avgör om vittnet får utfrågas rörande förhållanden som skyddas genom sekretess. I *Domareförbundets PM* framförs att om rätten skulle behöva inhämta uppgift från den myndighet till vilken den hörda personen är knuten innan en fråga fick framställas, skulle en huvudförhandling få uppskjutas i avbidan på svaret. Detta synes leda till orimligheter som inte gärna kan ha varit avsedda.

Svea hovrätt framhåller att skyldigheten enligt 36 kap. 5 § fjärde stycket RB att avge utsaga i mål angående grova brott givetvis måste gälla även framför det förbud mot vittnesförhör som uppställs i 36 kap. 6 a § RB. Detta bör uttryckligen framgå av paragrafen.

38 kap. 8 §

Regeringsrätten kritiserar förslaget att rätten skall kunna förordna om tillhandahållande av även en icke allmän handling som tillhör myndighet. Regeringsrätten framhåller att enligt 38 kap. 8 § RB f. n. gäller om tillhandahållande av allmän handling, som förvaras hos statsmyndighet, vad därom är stadgat. Härmed avses 38 § andra stycket SekrL. Av förarbetena till RB kan inte klart utläsas vad som gäller beträffande icke allmän handling, exempelvis minnesanteckningar, ännu icke meddelade domar etc. Att döma av uttalanden i doktrinen (se Ekelöf, Rättegång IV, 1977 s. 166) avser bestämmelserna i 38 kap. 1–7 §§ över huvud taget inte handling, som innehas av myndighet. En sådan tolkning vinner stöd av det förhållandet att föreläggande att förete skriftlig handling enligt 5 § kan förenas med vite. I promemorieförslaget har möjligheten för domstol att förordna om tillhandahållande av allmän handling flyttats över från 38 § andra stycket SekrL till 38 kap. 8 § rättegångsbalken. I samband därmed har domstolens möjligheter

utvidgats till att avse, förutom allmän handling, även "annan handling som tillhör myndighet". Genom denna utvidgning uppnås enligt promemorian att myndighets handlingar kan behandlas på samma sätt, oavsett deras konstitutionella karaktär. Den nu föreslagna bestämmelsen visar på en svårighet som gäller samordningen i stort mellan handlingssekretess och annan sekretess. Enligt TF omfattas inte handlingar, som är minnesanteckningar eller som ännu inte upprättats, av den offentlighetsprincip lagen tillgodoser, enär de inte är att anse som allmänna handlingar. Den föreslagna sekretesslagen reglerar, förutom inskränkningar i den offentlighet som föreskrivs i TF, tystnadsplikt för uppgifter som kan finnas dokumenterade i icke allmänna handlingar, exempelvis minnesanteckningar eller utkast till domar och beslut. Något bärande skäl har ej anförts för att tillerkänna domstol möjlighet att förordna att myndighet skall tillhandahålla domstolen en myndigheten tillhörig handling, som inte är allmän. I promemorian har bl. a. anförts att man härigenom skapar klarare gränser mot editionsplikten. Enligt regeringsrättens mening kräver en bestämmelse av angivet slag en mer ingående analys. En bestämmelse av förevarande slag aktualiserar också frågan om vad som händer, om den myndighet det gäller inte önskar efterkomma domstolens begäran. F. n. synes ett domstolsförordnande enligt 38 § andra stycket SekrL inte kunna bli föremål för besvär. Emellertid innehåller den föreslagna sekretesslagen en särskild bestämmelse om att om statlig myndighet avslagit annan statlig myndighets begäran om att ta del av "handling" talan får föras hos regeringen. Frågan om hur nu nämnda besvärsbestämmelse förhåller sig till ett förordnande enligt den föreslagna nya lydelsen av 38 kap. 8 § rättegångsbalken bör bli föremål för övervägande i lagstiftningsärendet. Regeringsrätten förutsätter slutligen att möjligheten för domstol att förordna om införskaffande av allmän handling kommer att gälla även förvaltningsdomstolarna. *Hovrätten för Västra Sverige* kritiserar förslaget att uppgifter omfattade av handlingssekretess skall – bortsett från de särskilt reglerade fallen – kunna förebringas som bevis i rättegång endast om s ä r s k i l d a n l e d n i n g f ö r e k o m m e r. Enligt 38 § andra stycket. SekrL gäller, bortsett från vissa särskilt angivna typer av sekretess, att hemliga handlingar efter förordnande av domstol skall kunna åberopas i rättegång, om de har betydelse som bevis. På samma skäl som hovrätten avstyrkt motsvarande förslag till ändring i 36 kap. 6 a § RB avstyrker hovrätten förslaget i 38 kap. 8 § RB. *JK* framhåller att rätten enligt 38 kap. 8 § RB i vissa fall inte får förordna att handling skall tillhandahållas utan att f ö r s t p r ö v a h u r u v i d a h a n d l i n g e n b ö r f ö r e t e s i m å l e t. Prövningen bör enligt motiven ske innan rätten får tillgång till handlingen. Detta sägs kunna ske genom att rätten gör en förfrågan hos den myndighet som förvarar handlingen. JK är tveksam till möjligheterna att på detta sätt inhämta nödig kunskap om handlingen. I varje fall tror JK inte att rätten kan få en "god bild" av om handlingen skall tillhandahållas i rättegången. I *Domareförbundets PM*

påpekas att förslaget utgår från att prövning av om hemlig handling skall tillhandahållas domstol regelmässigt skall ske innan rätten haft tillgång till denna genom förfrågan hos den myndighet som förvarar handlingen. I den praktiska tillämpningen blir detta förfarande troligen ganska svårhanterligt. I formellt hänseende görs följande påpekanden. *JK* anser att lagtexten i paragrafens andra stycke 1 bör jämkas för att underlätta läsningen. *Svea hovrätt* påpekar att paragrafens sista stycke synes ta sikte på handlingar som avses i paragrafens andra stycke tredje och fjärde punkterna. För tydlighetens skull bör detta lämpligen också anges i sista stycket. Enligt *kammarrätten i Göteborg* har paragrafens andra stycke 2 fått en utformning som inte är helt lyckad. Man får närmast det intrycket att handlingen inte får tillhandahållas på grund av att någon med viss tystnadsplikt råkat få befattning med handlingen. Det avgörande för om handlingen skall få tillhandahållas eller ej måste dock otvivelaktigt vara handlingens innehåll. Detta bör framgå tydligare av paragrafen. Förslagsvis kan bestämmelsen få följande lydelse "handling vars innehåll är sådant att någon ej må höras som vittne därom enligt - - -".

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

20 kap. 3 §

Paragrafen tillstyrks eller lämnas uttryckligen utan erinran av *RÅ*, *Svea hovrätt* och *ÖB*.

Två remissinstanser, JK och hovrätten för Västra Sverige, tar upp frågan vilken personkrets som straffbestämmelsen bör omfatta.

JK framhåller att när det gäller offentliggörande av hemlig allmän handling, torde f. n. endast tjänstemän samt den som omfattas av förbehåll vid handlingens utlämnande, kunna bestraffas enligt 20 kap. 3 §. En fråga som vållat diskussion är om tillämpningsområdet för regeln bör vidgas så att den kommer att omfatta envar som tar del av hemlig handling och obehörigen offentliggör dess innehåll eller på annat sätt yppar dess innehåll för annan. Ett förslag med nyss angiven innebörd framlades av OSK. I promemorian avvisas detta förslag, huvudsakligen med motiveringen att något behov av en sådan utvidgning – i förhållande till dagens läge – av det straffbara området knappast visat sig föreligga. JK vidhåller den uppfattning som OSK:s förslag är ett uttryck för. Sekretessreglerna är inte tillkomna av en slump utan därför att bakom dem ligger intressen som funnits på olika sätt skyddsvärda. För den som trots sekretessreglerna får se sin personliga integritet förnärmad eller sina ekonomiska intressen tillspillogivna, är det en klen tröst att få höra att sekretessbrottet begåtts av någon som inte är tjänsteman och att lagstiftaren därför ej ansett någon påföljd böra komma i fråga. Det är f. ö. att märka att den i promemorian föreslagna lösningen

utesluter inte bara den som saknar anknytning till myndighet utan också den som har sådan anknytning men tagit del av handlingen i fråga utanför sin verksamhet. Det görs ofta gällande – så även i promemorian – att allvarliga fall av otillåtet offentliggörande kan beivras även utan en sådan regel som JK förordar. Man syftar då på möjligheten att väcka talan enligt något lagrum i brottsbalken. I promemorian nämns som exempel spioneri. Ett annat exempel är förtalsbrotten. Detta är naturligtvis riktigt men ett alternativ av detta slag står inte alltid till buds och dessutom är möjligheterna att uppnå en fällande dom ofta betydligt mindre vid ett sådant tillvägagångssätt än om man kunde väcka talan för sekretessbrott. Som en illustration till det anförda nämner JK följande fall. JK mottog i juli 1977 en anmälan mot en artikel i tidningen Expressen. I artikeln hade intagits en bild av en medicinsk journal rörande H. M. Drottning Silvia. JK fann att publiceringen inte var straffbar enligt gällande rätt. Den enda straffbestämmelse som kunde komma i fråga var nämligen 41 § sekretesslagen och eftersom den för publiceringen ansvarige inte var tjänsteman kunde något ansvar inte utkrävas. JK uttalade i sitt beslut att den rådande ordningen inte kunde anses tillfredsställande och konstaterade samtidigt att denna brist inte heller syntes bli avhjälpt genom det nu föreliggande förslaget till sekretesslag. En publicering av sjukjournalen kan enligt promemorieförfattarens mening tydligen inte anses så olämplig att något behov av en ändrad reglering är påkallad. JK är, som redan framhållits, av motsatt mening. För att fylla det behov som enligt JK sålunda föreligger fordras dels en bestämmelse som, i likhet med vad OSK föreslagit, förbjuder envar att offentliggöra eller på annat sätt röja innehållet i hemlig handling, varav han tagit del, dels ock en straffbestämmelse som sanktionerar denna sekretessplikt. Vad först gäller regeln om sekretessplikt synes denna böra anknytas till den sekretessplikt beträffande innehållet i hemliga handlingar som följer av reglerna i 3–12 kap. i den föreslagna lagen och som gäller för de i 1 kap. 3 § upptagna personkategorierna. Därigenom torde det av OSK föreslagna rekvisitet "obehörigen" kunna undvikas även här. Den nya regeln synes kunna fogas till 1 kap. 3 § som ett nytt stycke, förslagsvis med följande lydelse. "Förbud som i första stycket sägs gäller även annan person än där angives, såvitt avser sekretessbelagd uppgift i handling varav han tagit del." Straffsanktionering av en dylik sekretessplikt synes kunna åstadkommas genom en lämplig utformning av 20 kap. 3 § BrB. När det gäller avfattningen av 20 kap. 3 § har man i promemorian nöjt sig med en mycket begränsad justering. Enligt JK har därvid inte tillräckligt beaktats den nya funktion som paragrafen skall fylla. Med utgångspunkt från den terminologi som från den 1 januari 1978 förekommer i 7 kap. 3 och 5 §§ TF bör i paragrafen klart utsägas att den även behandlar otillåtet offentliggörande och oriktigt utlämnande av allmän handling. Paragrafen skulle förslagsvis kunna inledas på detta sätt: "Offentliggör eller utlämnar någon allmän handling som ej är tillgänglig för envar, eller röjer han eljest uppgift som han till följd av lag eller annan

författning är pliktig att hemlighålla - - -." Genom denna formulering omfattar bestämmelsen också fall där någon är förbjuden att röja en uppgift på grund av myndighets förbehåll vid utlämnande av sekretessbelagd handling eller på grund av myndighets förordnande.

Samma spörsmål som JK tagit upp berör också *hovrätten för Västra Sverige*. Mot bakgrund av vad som uttalades i förarbetena till TF (SOU 1947:60 s. 253) synes enligt hovrätten den i promemorian hävdade meningen (s. 179), att man enligt gällande rätt i regel inte kan ingripa mot annan publiceringsansvarig än den som har en hemlig allmän handling om hand i egenskap av offentlig funktionär, inte som helt säker, låt vara att den har vissa goda skäl för sig. Det är emellertid fullt klart att man vid TF:s tillkomst avsåg att stipulera ett straffansvar också för andra fall än det nyss nämnda, och hovrätten känner sig inte övertygad om att promemorians ståndpunkt är den lämpligaste. Man kan väl hävda att ett ansvar för publicering av hemlig handling behövs som en motvikt mot den vidsträckta ansvarsfrihet som tillkommer meddelare. Ett sådant straffansvar är också, såvitt avser uppsåtligt offentliggörande, förenligt med den nya lydelsen av 7 kap. 5 § TF. Hovrätten är närmast benägen att föreslå att uppsåtligt offentliggörande genom skrift eller radio av allmän handling, som inte är tillgänglig för envar straffbelägges även för den som inte har tystnadsplikt såsom offentlig funktionär eller till följd av förbehåll.

Hovrätten för Västra Sverige kommenterar uttalandet i motiven att även den som bryter mot förbehåll som har gjorts vid utlämnande av handling enligt gällande rätt kan tänkas bli straffad för brott mot tystnadsplikt. Möjligen är detta menar hovrätten anledningen till att förslaget inte uttryckligen kriminaliserar röjande i strid mot förbehåll. Den rättstillämpning som i promemorian betecknas som tänkbar framstår emellertid ingalunda som säker. Hovrätten föreslår ett förtydligande. Straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB skulle kunna inledas på ungefär följande sätt. "Röjer någon uppgift, som han till följd av lag eller annan författning eller myndighets förbehåll vid lämnande av uppgift är pliktig att hemlighålla ...."

JK kommenterar förslaget att ansvar för oaktsamt brytande av tystnadsplikt inte skall ådömas i ringa fall. JK påpekar att den föreslagna sekretesslagen är så pass svåröverskådlig och invecklad att det torde komma att höra till sällsyntheterna att åtal väcks eller att domstol dömer någon för culpöst brott mot en sekretessbestämmelse. Vidare torde domstolarna, liksom tidigare vid tjänstefel, även utan uttrycklig bestämmelse vara oförhindrade att underlåta att utdöma straff i ringa fall. Det är av dessa skäl tveksamt om förslaget på denna punkt har någon egentlig funktion att fylla. Det kan också rent principiellt starkt ifrågasättas om rätta vägen att göra det lättare för tjänstemännen att klara sig från brydsamma tolknings- och tillämpningssituationer är att genom en lagregel minska det straffbara området vid åsidosättande av sekretessplikt. Följden kan bli att tjänste-

männen blir mindre noggranna vid bedömningen av sekretessfrågor och i stället "chansar", varigenom det sekretesskyddade intresset sätts i fara.

Åtskilliga remissinstanser är kritiska mot den föreslagna brottsrubriceringen. *Regeringsrätten* framhåller att meningen är att straffstadgandet i 20 kap. 3 § BrB skall täcka också sådant obehörigt röjande av sekretesskyddad uppgift som sker genom att en allmän handling som återger uppgiften utlämnas. I motiven till föreslagen ändring av denna paragraf anförs att det visserligen kan te sig något oegentligt att benämna den straffbara gärningen brott mot tystnadsplikt när den begås genom att handling lämnas ut och när ordet tystnadsplikt inte har använts i den föreslagna sekretesslagen men att redan nu brottsbenämningen betecknar ett röjande av sekretessbelagd uppgift genom lämnande av information i skriftlig form. Regeringsrätten vill med anledning av vad sålunda anförts framhålla att definitionen i 1 kap. 2 § lagförslaget blir av mycket central karaktär. Gärningen bör i 20 kap. 3 § BrB kallas brott mot sekretessplikt, eftersom det är en sekretessplikt som föreskrivs i 1 kap. 2 § lagförslaget. Brottsbalksstadgandet skall visserligen vara tillämpligt också då annan än offentlig funktionär bryter mot en för honom gällande tystnadsplikt, men brottsbenämningen bör utan olägenhet kunna användas också på sådan gärning. Gärningsbeskrivningen måste också utformas på sådant sätt att den otvetydigt omfattar brytande av förbehåll, som meddelats i samband med utlämnande av uppgift. Enligt *JK* är en central fråga vilket tillämpningsområde 20 kap. 3 § BrB bör ha. JK delar uppfattningen att paragrafen bör omfatta såväl brott mot tystnadsplikt i egentlig mening som röjande av sekretessbelagd information genom utlämnande av skriftlig handling. Den använda brottsbenämningen är därmed mycket oegentlig, i synnerhet som förslaget till sekretesslag över huvud taget inte nämner ordet tystnadsplikt i den del av lagen som innehåller de materiella sekretessreglerna. Även om detta ord förs in i 1 kap. 1 § eller ev. i lagens rubrik finns det enligt JK:s mening anledning att överväga en annan brottsbenämning. Den i promemorian avvisade benämningen "sekretessbrott" synes JK mycket lämplig. *Domstolsverket* anser att benämningen sekretessbrott är att föredra framför brott mot tystnadsplikt. *Kriminalvårdsstyrelsen* menar att den föreslagna brottsbenämningen är språkligt missvisande. *Socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen* och *SACO/SR* föreslår som brottsrubricering brott mot sekretessplikt.

Bilaga 3

Sammanställning av remissyttrandena över socialutredningens betänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv.

Handlingssekretess, tystnadsplikt och socialregister

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över socialutredningens (SU) betänkande kommit in från regeringsrätten, justitiekanslern, riksåklagaren, Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Sundsvall, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet, datainspektionen, överbefälhavaren, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, riksskatteverket, riksarkivet, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, statens planverk, bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, institutet för social forskning, nämnden för samhällsinformation, statens handikappråd, statens ungdomsråd, familjelagssakkunniga, ungdomsfängelseutredningen, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), utredningen (Ju 1977:08) om barnens rätt, barnomsorgsgruppen (S 1973:07), socialpolitiska samordningsutredningen (S 1975:02), hälso- och sjukvårdsutredningen (S 1975:04), utredningen (Fi 1976:06) om kommunernas ekonomi, studiestödsutredningen (U 1975:16), sysselsättningsutredningen (A 1974:02), 1974 års utredning (A 1974:08) om en allmän arbetslöshetsförsäkring, Riksdagens ombudsmän, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet efter hörande av samtliga landstingskommuner, Botkyrka, Stockholms, Håbo, Tierps, Uppsala, Linköpings, Kalmar, Klippans, Helsingborgs, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Stenungsunds, Borås, Skövde, Vara, Arvika, Grums, Karlstads, Örebro, Västerås, Falun, Gävle, Ljusdals, Östersunds, Skellefteå, Vilhelmina och Luleå kommuner, Landsorganisationen (LO), Tjänstemän-

nens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Försäkringskasseförbundet, Sveriges socionomers riksförbund, Föreningen Sveriges socialchefer, Försäkringsanställdas förbund, Svenska kommunalarbetareförbundet, Sveriges socionomförbund, Sveriges socialförbund, Sveriges sociologförbund, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges läkarförbund, Svenska läkaresällskapet, Sveriges psykologförbund, De handikappades riksförbund, Pensionärernas riksorganisation, Folkpensionärernas riksförbund, Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI), Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet, Nykterhetsvårdens anstaltsförbund, Nykterhetsrörelsens landsförbund, Svenska nykterhetsvårdsförbundet, Centralförbundet för Alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Handikappförbundens centralkommitté, Sällskapet Länkarnas riksförbund, Kamratföreningen Länken, Riksförbundet mot alkoholmissbruk, Alkoholproblematikernas riksorganisation, Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare, Riksförbundet för social och mental hälsa, Föräldraföreningen mot narkotika, Riksförbundet Hem och Skola, Kommunal- och landstingsanställda familjerådgivares förening, Svensk kuratorsförening, Övervakarnas riksförbund, Svenska Diakonsällskapet, Sveriges förenade studentkårer, Socialhögskolornas studentkårers organisation, Svenska röda korset, Frälsningsarmén, Fosterföräldrars riksförbund, Svenska kyrkans diakoninämnd och Föreningen barnens rätt i samhället.

Dessutom har yttranden kommit in från ett stort antal andra kommuner, organisationer, föreningar och enskilda. Omkring hälften av alla remissinstanser berör SU:s förslag om handlingssekretess, tystnadsplikt och socialregister.

2 Tystnadsplikt och handlingssekretess

2.1 Allmänt

Remissinstanserna ansluter sig i stor omfattning till SU:s förslag. Man betonar därvid ofta i likhet med *socialstyrelsen* att de föreslagna bestämmelserna är enkla och klara samt ger skydd för den enskildes personliga integritet.

Till de remissinstanser som helt eller delvis tillstyrker SU:s förslag till sekretess på socialvårdsområdet hör *regeringsrätten, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Örebro, Göteborgs, Västernorrlands* och *Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, flertalet kommuner* som har yttrat sig i frågan, *LO, TCO, SACO/SR, Sveriges socionomförbund, Sveriges socionomers riksförbund, Föreningen Sveriges socialchefer, Sveriges läkarförbund* och *Svenska läkaresällskapet.*

Några remissinstanser avstyrker helt eller delvis SU:s förslag till sekretessregler. Man förordar i allmänhet att sekretessreglerna på socialvårdsområdet i stället skall få den utformning som har föreslagits i justitiedepartementets promemoria (Ds Ju 1977:11). Till dessa remissinstanser hör *kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, länsstyrelserna i Södermanlands* och *Göteborgs och Bohus län.* Flera andra remissinstanser tar inte ställning för eller emot SU:s förslag men erinrar om betydelsen av att sekretessen på socialvårdsområdet inte försvårar samverkan med andra vårdområden.

2.2 Tillstyrkande remissvar

Regeringsrätten – som i sitt yttrande behandlar både justitiedepartementets promemorieförslag och SU:s betänkande i sekretessdelen – avvisar för både sjukvårds- och socialsekretesserna en uppdelning på två sekretessnivåer, en starkare förtroendesekretess och en svagare för uppgifter som inte har lämnats i förtroende. Den förtroendesekretess som har föreslagits i departementspromemorian för sjukvården gör det enligt regeringsrätten nödvändigt att i patientjournaler och liknande handlingar markera om en införd uppgift har förtroendekaraktär. Uppdelningen av sjukvården på ett område där förtroendesekretess inte gäller tar vidare föga hänsyn till patienternas och deras anhörigas behov av skydd mot insyn i känsliga personliga angelägenheter. Regeringsrätten framhåller att i detta hänseende går ingalunda någon skiljelinje mellan sjukvård som ej innebär myndighetsutövning och annan sjukvård. Utan en regel om sekretessens fortlevnad i oförändrad form vid vidarebefordran mellan myndigheter skulle förtroendesekretessen också kunna gå över till en mindre grad av sekretess.

Regeringsrätten påpekar vidare att både sjukvården och socialvården är mycket personalintensiva och rymmer ett stort antal personalkategorier med mycket skiftande förutsättningar att hantera sekretessregler. Dessa måste därför vara så enkla och lättillämpade som möjligt. Inte minst viktigt är att vederbörande inför propåer om utlämnande av uppgifter har ett klart handlingsmönster att följa. Med ett skaderekvisit uppstår alltid möjlighet för den som vill ha uppgifter utlämnade att argumentera för att utlämnande i själva verket är tillåtet.

Regeringsrätten förordar att inom sjukvård och socialvård skall gälla en enhetlig sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden av i princip absolut karaktär. Till dessa verksamhetsgrenar bör också hänföras verksamhet som avser omprövning av beslut samt tillsyn. Från sekretesskyddet bör undantag föreskrivas enligt principer som har angetts i departementspromemorians lagförslag med vissa kompletteringar. Den för sjukvården och socialvården gällande tystnadsplikten bör i hela sin omfattning genombryta meddelarfriheten. Regeringsrätten anmärker att den reglering av sjukvårds- och socialvårdssekretessen som man förordar i stort sett

följer de riktlinjer som har föreslagits av SU.

Socialstyrelsen anser att i princip bör gälla att den berörde ges största möjliga insyn i socialtjänstens handlande, medan han själv i möjligaste mån får avgöra om och i vilken usträckning uppgifter om hans personliga förhållanden skall lämnas ut till andra. Härigenom åstadkommer man de bästa förutsättningarna för ett förtroendefullt förhållande mellan socialtjänsten och allmänheten och för utveckling av en arbetsmetodik som bygger på den hjälpsökandes medansvar för åtgärder och behandling.

Socialstyrelsen framför vissa synpunkter som berör både departementsförslaget och SU.

Styrelsen kan inte finna att justitiedepartementets förslag uppfyller de krav på enkelhet som socialutredningen förespråkar och befarar att det skulle vara svårt för socialtjänstens hela personal att hålla sig väl orienterade om de relativt komplicerade bestämmelserna. Enligt justitiedepartementets förslag skall sekretess gälla för socialtjänsten rörande enskilds personliga förhållanden om det ej måste antas att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde och hans närstående. Det blir således myndigheten som skall avgöra om utlämnanden av uppgifter kan skada den enskilde. Socialutredningen föreslår att huvudregeln skall gälla att uppgifter om personliga förhållanden är hemliga och att den enskilde i de flesta fall skall få avgöra om uppgifter skall utlämnas. Vissa undantag föreslås beroende på annan lagstiftning som skyddar barns, utvecklingsstördas och psykiskt sjukas intressen samt vissa samhällsintressen. – Styrelsen ansluter sig i princip till socialutredningens förslag med motivering att bestämmelserna är enkla och klara samt ger skydd för den enskildes personliga integritet. Vidare anser styrelsen att gemensamma bestämmelser bör gälla för socialtjänst och sjuk- och hälsovård för att ge goda förutsättningar för samverkan mellan de båda områdena.

Riksförsäkringsverket anser att enhetlig sekretessregel utan någon form av skaderekvisit och utan särbehandling av förtroendesituationer bör införas.

SU:s förslag jämförs med departementspromemorians av *länsstyrelsen i Jönköpings län* som bl. a. framhåller följande.

De faktorer, som kan anses särskilt beaktansvärda när det gäller att bestämma sekretessen inom socialvårdsområdet är 1) enkla och klara regler för tillämpningen av sekretessen, 2) intresset av skydd för enskilds personliga förhållanden och 3) allmän insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. Även om den första faktorn är den kanske minst betydelsefulla saknar den inte intresse. Reglerna måste vara så utformade att de blir lätta att tillämpa. Detta bl. a. med hänsyn till att det är en vid krets av tjänstemän med skiftande förutsättningar, som skall tillämpa dem. Tjänstemännen måste i möjligaste mån befrias från svåra avgöranden. Att reglerna är enkla är naturligtvis önskvärt även från klienternas synpunkt. Behovet av entydiga regler om sekretessen är alltså enligt länsstyrelsens mening angeläget att tillgodose. – Det kan måhända påstås att följden av att reglerna görs enkla kan bli att sekretessen får en vidare omfattning än som i och för sig är motiverat. Länsstyrelsen anser emellertid inte ett sådant skäl tillräckligt vägande för att underlåta att göra reglerna enkla och klara. – Den andra faktorn, intresset av skydd för enskilds personliga förhållanden, bör tillmätas stor betydelse vid bedömningen av sekretessens omfattning. Ett av socialutredningens

huvudmål har varit att åstadkomma regler som kan skapa förutsättningar för ett förtroendefullt förhållande mellan den framtida socialtjänstens organ och dess klienter. Besluten skulle med ett sådant förhållande kunna fattas i samförstånd. Om klienten kan misstänka att hans intresse av diskretion ej kommer att tillgodoses blir han troligen obenägen att samarbeta i önskvärd omfattning. Myndigheterna kan då inte fungera som man förutsatt i socialutredningens förslag. – Även intresset och behovet av allmän insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet är berättigat. Frågan är dock hur tungt denna faktor bör väga i förhållande till den enskildes intresse av sekretess för personliga förhållanden. Länsstyrelsen anser att den enskildes intresse i princip bör ha företräde framför det allmännas. Ett skaderekvisit så utformat att bevisbördan vilar på den som vill hävda ett utlämnande, vilket föreslagits i promemorian, kan inte anses tillräckligt långtgående.

Länsstyrelsen i Malmöhus län finner vid en jämförelse mellan departementspromemorians förslag och SU:s att det visserligen kan ifrågasättas om inte SU i vissa stycken har föreslagit en alltför långtgående sekretess. Med hänsyn till de känsliga förhållanden som avses att skyddas med sekretessen vill länsstyrelsen dock inte göra någon erinran mot SU:s förslag. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* finner SU:s förslag lättöverskådligt och ändamålsenligt, dock med en alltför accentuerad slutenhet.

Svenska kommunförbundet hänvisar till vad förbundet har anfört i remissyttrande över justitiedepartementets promemoria. Detta innebär sammanfattningsvis att styrelsen har anslutit sig till SU:s synsätt med tanke på att SU:s förslag bäst tillgodoser socialtjänsten och den enskildes behov. I yttrandet från *Stockholms kommun* framhålls att den av SU föreslagna allmänna regleringen ger det skydd för den enskilde som är en nödvändig förutsättning för ett förtroendefullt samarbete i de frågor som socialvården har att handlägga. Man motsätter sig också att meddelarfrihet införs på socialvårdens område och anser att om promemorieförslaget genomförs blir skaderisken så betydande att intresset för offentlig insyn inte uppväger detta. Liknande synpunkter framförs i de remissyttranden som har kommit in från bl. a. *Helsingborgs, Malmö, Västerås* och *Gävle kommuner.*

LO instämmer helt i utredningens förslag. Man framhåller att det är ett omistligt krav att de människor som söker sig till socialtjänsten skall bemötas med förtroende. De uppgifter som de då lämnar måste vara en sak mellan klienten och berörd tjänsteman. I annat fall finns det risk för att de som är i behov av hjälp och stöd avhåller sig från att kontakta socialtjänsten. LO uttrycker sin oro över tystnadspliktskommitténs förslag, som tycks försvaga skyddet för socialtjänstens klienter. *TCO* framhåller att den enskilde har rätt till skydd för sina privata förhållanden. Det är också en förutsättning för att kunna uppnå ett förtroendefullt samarbete. TCO menar vidare att den offentlige funktionärens rätt till yttrandefrihet bör vika för den enskildes integritetsskydd. Tystnadsplikten bör således enligt TCO gälla som huvudregel och endast kunna brytas i de fall socialutredningen föreslår.

SACO/SR, som samtidigt yttrar sig över förslagen i justitiedepartementets promemoria, anser bl. a. att skaderekvisit med olika nyanser som innebär att

sekretessen på vissa områden får olika styrka kan komma att skapa svårigheter i den praktiska tillämpningen. Det kan dock vara motiverat att använda skaderekvisit om man önskar undvika en alltför stel tillämpning av en sekretessbestämmelse. SACO/SR framhåller att socialvården enligt SU skall framstå som en på frivillig grund byggd verksamhet för stöd och bistånd åt enskilda. För att socialvården skall kunna leva upp till detta synsätt krävs att klienterna känner förtroende för den som sköter socialtjänsten och att klienterna med trygghet kan anförtro dem sina och närståendes problem. Nu angivna förhållanden talar enligt SACO/SR:s mening för att någon form av förtroendesekretess bör införas på socialvårdsområdet. De undantag som även förtroendesekretess inom socialvården måste vidkännas bör kunna utformas i huvudsaklig överensstämmelse med SU:s förslag. SACO/SR instämmer vidare till fullo i SU:s uppfattning och synsätt när det gäller meddelandefriheten på socialvårdsområdet. Om det finns behov av tillrättalägganden, bör man kunna lösa detta genom att utnyttja en möjlighet som anvisas i promemorian, nämligen att lämna ut uppgifterna till vederbörande journalist med förbehåll att uppgifterna inte får publiceras.

Föreningen Sveriges socialchefer understryker vikten av att socialutredningens förslag till handlingssekretess och tystnadsplikt förverkligas. Det är synnerligen angeläget att tillgodose enskilda personers intresse av att inte få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till obehöriga. Föreningen anser alltså att huvudregeln skall vara sekretesskydd. Vissa invändningar kan dock riktas mot utredningens förslag. Enligt utredningen får socialnämnden lämna ut uppgifter rörande enskilds personliga förhållanden i vissa i lagen definierade fall. Undantag görs dock för uppgifter som erhållits i familjerådgivning och medlingsverksamhet. Även andra sociala behandlingsinsatser är emellertid av den arten att de ej bör få lämnas ut. Undantaget bör därför gälla alla uppgifter som lämnats i förtroende såvida de inte har direkt samband med ärende som gäller tillgodoseende av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av underåriga eller utbetalning av ekonomiska bidrag.

Sveriges socionomers riksförbund instämmer i socialutredningens skarpa kritik av OSK:s förslag. Huvudregeln måste alltjämt vara att handlingar på det sociala vårdområdet skall vara sekretesskyddade i vad avser enskilds personliga förhållanden. Det är nödvändigt för att skapa ett förtroendefullt samarbete mellan socialtjänsten och dess klienter. Detta är också ett av socialutredningens mål. Förtroendesituationen kommer att få stor betydelse i den framtida socialvården. Detta bör beaktas – som socialutredningen skriver – då reglerna om handlingssekretess utformas. Förbundet instämmer i att reglerna om handlingssekretess bör sammankopplas med bestämmelserna om tystnadsplikt på det sätt utredningen föreslår, dvs. att huvudprincipen blir att handling inte får utlämnas i den del den innehåller uppgift om vilken tystnadsplikt råder. Förbundet ansåg i sitt yttrande över principbetänkandet att bestämmelserna om tystnadsplikt inte var tillfredsställande utformade.

Man menade att tystnadsplikten inom socialvården borde utformas på liknande sätt som inom familjerådgivningen. Detta innebar att förbundet ansåg det vara klientens rättighet att själv avgöra vilka uppgifter som fick lämnas vidare till annan myndighet. Förbundet noterar med tillfredsställelse att tystnadspliktsbestämmelserna i SU:s förslag har en klart bättre utformning. Förslaget tillgodoser klientens högt ställda krav på personlig integritet. Detta är av största vikt med tanke på socialtjänstens starka inriktning mot frivillighet och förtroendefull samverkan. Inom hälso- och sjukvårdens område finns begreppet förtroendesekretess. Starka skäl talar enligt förbundet för likartade regler inom såväl hälso- och sjukvård som socialvård.

Sveriges läkarförbund och *Svenska läkaresällskapet* framhåller samstämmigt att förstärkningen av socialarbetarnas och socialtjänstens sekretess och tystnadsplikt är angelägen och berömvärd. *Läkarförbundet* tillägger att det är en förutsättning för ett arbete enligt föreslagna intentioner att socialtjänsten får en betydande skärpning vad handlingssekretess och tystnadsplikt beträffar jämfört med nuvarande förhållanden. Förutom det interna arbetet är det nödvändigt med tanke på samverkan med t. ex. sjukvården. Den hjälpsökande måste veta att kunskaperna om hans privata förhållanden stannar hos dem till vilka förtroende lämnas eller vidarebefordras på ett sätt som han själv sanktionerar.

2.3 *Avstyrkande remissvar*

Kammarrätten i Göteborg avstyrker SU:s förslag om en i princip absolut sekretess på socialtjänstens område. Det materiella innehållet i gällande regler om handlingssekretess och tystnadsplikt på socialvårdsområdet anser kammarrätten i huvudsak tillfredsställande. I en ny sekretesslagstiftning bör reglerna kunna utformas i princip på sätt som har föreslagits i justitiedepartementets promemoria. Kammarrätten framhåller bl. a. följande.

Huvudprincipen i svensk rätt är att allmänna handlingar är offentliga. Enligt kammarrättens mening är det inte tillfredsställande att göra ett generellt undantag från denna princip inom socialtjänstens område. Ett sådant undantag kan lätt få till följd att liknande avsteg görs för angränsande vårdområden, exempelvis sjukvården. SU:s förslag har visserligen fördelar. Reglerna torde bli lätta att tillämpa och kan dessutom bidra till att öka klienternas förtroende för socialtjänsten. Kammarrätten anser emellertid att förslaget alltför mycket bortser från offentlighetsintresset. Som förslaget är utformat kommer uppgifterna inte att kunna lämnas ut, även om det klart kan konstateras att utlämnandet inte skulle medföra någon som helst skada. En så vidsträckt sekretess anser kammarrätten inte sakligt motiverad. Tvärtom är det angeläget att undantagen från offentlighetsprincipen utformas så snävt att sekretess kommer att gälla endast när det verkligen finns anledning till det. Med ett sådant önskemål torde det vara oundvikligt att ta in någon form av skaderekvisit i reglerna. Utformas skaderekvisitet efter mönster av vad som föreslås i justitiedepartementets promemoria i fråga

om socialsekretessen ("omvänt skaderekvisit"), torde riskerna för intrång i den personliga integriteten via socialtjänsten bli försumbara.

Rikspolisstyrelsen understryker att sekretesspörsmålen beträffande socialtjänsten bör regleras i enlighet med förslaget till ny sekretesslag (Ds Ju 1977:11) och att rikspolisstyrelsens synpunkter över detta förslag därvid även bör beaktas.

Datainspektionen hänvisar till sitt yttrande över departementsförslaget. Datainspektionen har där föredragit departementsförslagets lösning av sekretessfrågan framför socialutredningens. En lösning med presumtion för sekretess, vilken kan genombrytas endast "om det ej måste antagas att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde och hans närstående", synes enligt datainspektionen tillgodose det sociala områdets sekretessbehov. En sådan regel torde också vara förhållandevis lätt att tillämpa eftersom all osäkerhet förhindrar utlämnande. Datainspektionen framhåller vidare följande.

Enligt datainspektionens uppfattning kan det inte vara ett integritetsintresse att hemlighålla information i högre grad än nödvändigt. Tvärtom torde både detta intresse och intresset av förtroende för de sociala myndigheternas arbete vinna på att en viss insyn godtas när så anses möjligt. Frågan om hur långt man kan gå i detta hänseende för att exempelvis i massmedia tillrättalägga felaktiga uppgifter har diskuterats av bl. a. offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén och tystnadspliktskommittén. Datainspektionen stöder den av socialutredningen framförda för den enskilde fördelaktigare lösningen. Enligt vad som tidigare uttalats anser datainspektionen att stor vikt bör läggas vid att den enskilde får insyn i ärenden som rör honom. En sådan uppfattning synes ha kommit till uttryck i 14 § förslaget till socialnämndslag. Utredningen lägger också stor vikt härvid enligt vad som uttalas i avsnitt 42.4.8. Datainspektionen anser till skillnad från utredningen detta krav vara så starkt att något undantag knappast kan medges och vill därför i denna del i huvudsak ansluta sig till det nämnda departementsförslaget, som i 2 kap. 10 § har en regel av denna innebörd för vilken stadgas undantag endast i fråga om sjukvård och hälsovård (8 kap. 3 §). Måhända påkallas en särreglering i exempelvis de fall när barns vistelseort hålls hemlig för någon av dess föräldrar, som kan vara att anse som part i ärende om barnets vistelse. Detta kan motiveras av hänsyn till barnet. Sekretess gentemot föräldrar i sådant fall kan dock endast medges om särskilda skäl föreligger. – Stor vikt bör läggas vid att information om enskilda stannar inom en begränsad grupp av förtroendemän och tjänstemän. Sekretess och tystnadsplikt bör därför, som utredningen föreslagit, gälla såväl mot allmänhet som gentemot andra myndigheter, men också, så långt detta är möjligt med hänsyn till det sociala arbetet, mellan personer och enheter inom de sociala myndigheterna. En längre gående begränsning än den i exemplet i specialmotiveringen till 20 § socialnämndslagen nämnda bör givetvis eftersträvas. Socialnämnderna bör söka finna sådana arbetsformer som begränsar behovet av informationsspridning om enskilda. En sådan ordning stämmer för övrigt bäst med utredningens grundtanke om förtroendefullt samverkande mellan myndighet och individ. Det synes lättare för en person att i förtroende vända sig till en viss tjänsteman än till den sociala myndigheten som sådan företrädd eventuellt vid olika tillfällen av olika personer. Det nu sagda kan emellertid med hänsyn

till personalomsättning m. m. inte vara annat än ett riktmärke. – Diarier och liknande bör på sätt i det nämnda departementsförslaget anges vara offentliga. Med det obligatoriska innehåll i diarierna som föreslås – och som godtas av datainspektionen – torde inte offentlighet medföra risk för den personliga integriteten. Känsliga uppgifter bör givetvis hållas utanför ett sådant offentligt diarium. – Såsom i 8 kap. 4 § departementsförslaget angivits bör samtliga beslut om någons omhändertagande för vård vara offentliga. Socialutredningen synes inte vilja gå helt så långt i fråga om offentlighet.

Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* har SU gått för långt i sin strävan att förse socialvården med sekretesskydd. Länsstyrelsen anför.

Det kan varken vara behövligt eller förenligt med offentlighetsintresset att utesluta varje möjlighet till insyn utifrån i ärenden som rör enskild person. I varje enskilt fall bör en avvägning göras om sekretess är erforderlig. Sekretessen bör ju inte sträcka sig till fall där man kan känna säkerhet för att ett offentliggörande inte leder till skada. Regelsystemet för socialsekretessen bör alltså innehålla ett skaderekvisit. – I fråga om tvångsmässiga omhändertaganden för vård framstår det som särskilt angeläget att den offentliga kontrollen lämnas tillfälle att granska myndigheternas handläggning. Beslut om tvångsmässiga omhändertaganden bör alltså vara offentliga, oavsett om socialnämnd eller förvaltningsdomstol meddelat beslutet. Även utredningarna i dessa mål och ärenden bör vara offentliga, men möjlighet till sekretess skall finnas om risk för skada föreligger. – Möjligheten till önskvärd insyn i fråga om tvångsmässiga omhändertaganden – både inom sjuk- och socialvården – kan ökas genom meddelarfrihet. Utredningen har ställt sig helt avvisande till tanken att tystnadsplikten också i fråga om dessa ärenden får vika för meddelarskyddet. Länsstyrelsen anser att det föreligger ett uttalat behov av att de socialvårdande myndigheterna får möjlighet att bemöta felaktiga uppgifter rörande socialvårdsärenden. Att antalet fall med missvisande uppgifter skulle vara ringa till antalet, är en uppfattning som länsstyrelsen inte kan dela. Det är i stället mycket ofta förekommande att reportagen om socialvårdsärenden i pressen är "vinklade" och bygger på felaktiga premisser. Enligt länsstyrelsens mening är det till direkt skada för de socialvårdande myndigheterna att de lämnas utan möjlighet till beriktiganden. Allmänheten är ju därmed hänvisad till att tro att förhållandena är sådana som angetts i pressen. Syftet med utredningens avvisande hållning till meddelarskydd, att söka bevara klienternas förtroende för socialtjänsten, blir därigenom motverkat. Skaderisken med meddelarfrihet bör ej överdrivas. Erfarenheten talar tvärtom för att i de fall då tidningarna haft tillgång till utredningarna har redovisningen i pressen skett med omsorg och omdöme. Risken kan också elimineras genom att utlämnandet av uppgifterna från socialvården sker med förbehåll som inskränker rätten att publicera dessa eller att lämna dem vidare. Förbehållet bör utformas såsom angetts i justitiedepartementets förslag till ny sekretesslag 2 kap. 11 §. – Med de invändningar som här angetts bör utredningens förslag till socialsekretess i förhållande till allmänheten kunna läggas till grund för lagstiftning.

2.4 Övriga allmänna synpunkter

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) anmärker att man inte har deltagit i remissbehandlingen av promemorieförslaget, och därför inte haft möjlighet

att närmare jämföra de olika förslagen. BRÅ begränsar sig till att ta upp några av de principiella synpunkter som SU framför på sekretessen inom det sociala vårdområdet. BRÅ framhåller följande.

BRÅ delar SU:s syn att då det gäller det sociala vårdområdet de skäl som talar för att begränsa allmänhetens insyn i verksamheten väger tyngre än de skäl som talar för offentlighet. Också BRÅ vill understryka vikten av att vid utformningen av reglerna om sekretesskydd på detta område enskilda personers intresse av att ej få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till obehöriga tillgodoses. Vidare bör reglerna göras så enkla och lättillämpliga som möjligt. – SU:s uppfattning om vilka handlingar som bör omfattas av sekretesskydd delas i allt väsentligt av BRÅ. – Den generella tystnadsplikt inom socialtjänsten som SU föreslår skall i princip gälla också i förhållande till andra myndigheter. BRÅ ifrågasätter om en lika hårt bindande tystnadsplikt bör gälla gentemot andra myndigheter, som i sin verksamhet har att ta befattning med ärenden av det slag som handläggs inom socialtjänsten. – BRÅ har i olika sammanhang understrukit värdet av utvidgat samarbete mellan myndigheterna med syfte att genom gemensamma ansträngningar och ökad gemensam kunskap förbättra samhällets stöd och service. När det gäller sekretessen på det sociala vårdområdet vill BRÅ rent allmänt peka på den risk som ligger i att samarbetet mellan myndigheterna allvarligt kan försvåras av långtgående sekretessbestämmelser som också avser förhållandet mellan myndigheter. Det är sålunda ingen orimlig tanke att sådana regler kan göra det möjligt att samma person blir föremål för åtgärder från olika myndigheter utan att dessa har kännedom om varandras engagemang. Olika organ kan därigenom samtidigt komma att använda olika metoder för att angripa orsakerna till en persons problem. Detta kan i sin tur resultera i att effekterna av de olika åtgärderna motverkar eller förtar varandra. – Sträng förbehållsamhet myndigheterna emellan kan sålunda ytterst försämra värdet av samhällets totala insatser. BRÅ vill betona det angelägna i att sekretssreglerna på det sociala vårdområdet inte utformas på ett sätt som kan leda till sådana konsekvenser. När det gäller reglerna om tystnadsplikt inom socialtjänsten menar BRÅ därför att utrymmet för ändamålsenlig kommunikation mellan myndigheterna inte bör begränsas i den utsträckning som SU förordar. – Utformningen av regeln om undantag från tystnadsplikten i det fall den enskilde samtycker till att uppgift lämnas ut ställer sig BRÅ tveksam inför. Eftersom det inte är avsett att samtycke skall ges i någon bestämd form förefaller regeln vara svår att tillämpa. BRÅ kan inte instämma i att det är huvudsaken att tjänstemannen "är övertygad om att han har klientens samtycke till viss åtgärd". Enligt BRÅ:s mening är det sålunda inte försvarligt att låta principen om tystnadsplikt brytas av en sådan regel som inte bygger på att en klar viljeyttring i någon form föreligger. Den enskilde tjänstemannen bör heller inte försättas i osäkra situationer där så går att undvika. – BRÅ finner i fråga om avvägningen mellan meddelarskydd och tystnadsplikt SU:s principiella resonemang övertygande. Hänsynen till den enskildes integritet bör här, liksom i fråga om handlingssekretessen, väga tyngre än kravet på insyn från allmänhetens sida. Som SU framhåller finns det andra möjligheter att tillrättalägga pressuppgifter än att i den offentliga debatten lämna ut uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser att SU i vissa detaljer förefaller att driva omsorgen om den enskilde för långt.

Det gäller bl. a. sekretesskydd för handlingar rörande byte av släktnamn och för beslut i ärenden rörande socialbidrag – det senare i all synnerhet som motsvarande beslut rörande soft förutses bli allmänt tillgängliga. Det gäller vidare tystnadspliktens på socialtjänstområdet utsträckande att avse även vittnesmål i domstol. Rent allmänt har länsstyrelsen därutöver den känslan att SU:s ambitioner att skydda den enskildes integritet till slut kan komma att motverka sitt syfte genom ökande svårigheter – för dem alltså som i och för sig äger rätt till insyn – att med dokumenterade fakta få vederlagt obekräftade uppgifter och rykten som av och till kan förmodas dyka upp om personer inom socialtjänstens ansvarsområde.

Länsstyrelsen i Jämtlands län framhåller följande.

Som fastslås i promemorieförslaget är det odiskutabelt att ett ovanligt starkt intresse av skydd för enskilda personliga förhållanden gör sig gällande på socialvårdsområdet. Länsstyrelsen anser därför liksom SU att de skäl som talar för att begränsa allmänhetens insyn i verksamheten väger tyngre än de skäl som talar för offentlighet. OSK:s förslag till regler om handlingssekretess på socialvårdens område kan sålunda inte godtas, eftersom huvudregeln enligt OSK:s förslag innebär att handling också i det särskilda fallet är offentlig. Länsstyrelsen finner sig – i likhet med SU – inte heller kunna godta det sätt på vilket tystnadsplikten inskränks på socialnämndens verksamhetsområde enligt TK:s förslag. Länsstyrelsen ansluter sig därför till SU:s mening, att reglerna om såväl tystnadsplikt som handlingssekretess så långt detta är möjligt skall tillgodose den enskildes intresse av att ej få uppgifter om sina personliga förhållanden utlämnade till allmänheten. Reglerna bör dessutom vara så klara och entydiga att de inte blir alltför svåra att tillämpa. Sekretessregleringen måste bli klarast och mest lättillämpad om handlingssekretessen sammankopplas med bestämmelserna om tystnadsplikt som SU föreslår. SU får emellertid anses ha gått väl långt i sin strävan att förse socialvården med sekretesskydd. Det bör kunna krävas att en viss bedömning görs i varje enskilt fall rörande behovet av hemlighållande. Länsstyrelsen finner för det första att det är en fördel med att gemensamma regler om sekretess för allmän handling utformas och samlas i en lag och för det andra att justitiedepartementet på det stora hela uppnått en rimlig avvägning mellan de faktorer som måste beaktas när det gäller att bestämma socialsekretessens innehåll och styrka. Justitiedepartementets förslag utgår från att uppgift inom socialvården om enskilds personliga förhållanden skall vara hemlig men låter likväl inte sekretessen sträcka sig till fall där man kan bedöma att god säkerhet föreligger för att röjande inte leder till skada. – Skaderekvisitet är utformat så att bevisbördan vilar på den som vill hävda att utlämnande kan komma till stånd. Regeln lämnar i motsats till SU:s förslag visst utrymme åt rätten att få tillgång till allmän handling. Beträffande besluten i socialtjänsteärenden hos socialnämnden ansluter sig länsstyrelsen till SU:s förslag, att samtliga beslut bör sekretesskyddas. Hemlighållande bör sålunda ske även beträffande beslut om vidtagande av åtgärder mot den enskildes vilja. Sekretesskyddet bör gälla till dess beslutet har prövats av länsrätten. Justitiedepartementet kan inte anses ha anfört tillräckliga skäl i promemorieförslaget för att beslut om provisoriska omhändertaganden skall vara offentliga. Med hänsyn till vikten av att de ingripande åtgärder varom här är fråga, ej får äga rum utan någon som helst insyn från allmänhetens sida, bör emellertid länsrättens beslut vara offentligt. – Intill dess förhandling har hållits i målet om omhändertagande för vård anser länsstyrelsen att

handlingarna skall omfattas av samma sekretess som hos socialnämnden. En särskild sekretessregel med ett rakt sekretessrekvisit, som justitiedepartementet uppställt i sitt förslag komplicerar lagstiftningen i onödan och medför svårigheter i det praktiska arbetet. Sålunda kommer – om justitiedepartementets förslag till sekretess i omhändertagandefallen genomförs – en ansökan från socialnämnden att diarieföra hos länsrätten med angivnade av ansökningens ankomstdag, vem som är avsändare och vad handlingen rör. Anteckningarna blir i princip offentliga men kan hållas hemliga om uppgifter om röjande skulle vara menliga för den vars förhållande berörs eller någon honom närstående. Prövningen av om så är fallet skulle i princip ankomma på diarieföraren. Detta kan inte anses godtagbart. Den reella skillnaden mellan de två skaderekvisitens utformning kommer dessutom såvitt gäller målen i länsrätten att blir ringa. Röjande av sådana för den enskilda ömtåliga uppgifter som det i tvångsvårdsmålen alltid är fråga om måste nämligen alltid kunna hänföras till men i sekretesslagens mening. – Länsstyrelsen tillstyrker vidare SU:s förslag om att mål och ärenden enligt 21 kap. FB sekretesskyddas hos länsrätten. Enligt justitiedepartementets förslag skall sekretessen inträda bara om part har framställt begäran om sekretess. Länsstyrelsen anser det emellertid tveksamt om inte sekretessen borde inträda oberoende av parts framställning. För den enskilde kan det vara svårt att känna till möjligheterna till sekretess. Dessutom är ju alltid socialnämndens inlaga sekretesskyddad. – Länsstyrelsen ansluter sig vidare till SU:s uppfattning om att tystnadsplikten på socialnämndens område inte skall vika för meddelarskydd. Det är svårt att se någon rimlig anledning varför offentliga tjänstemän skulle ha behov av meddelarskydd.

2.5 Särskilda synpunkter på samverkan

Betydelsen av att sekretessreglerna får en utformning som inte hindrar samverkan mellan olika vårdområden framhålls i flera remissvar.

Riksförsäkringsverket betonar att det är nödvändigt att socialförsäkringsorganen får tillgång till handlingar och uppgifter som behövs för deras verksamhet.

Riksskatteverket (RSV) erinrar om att i SU:s förslag nämns att någon lagreglering av bl. a. lokal skattemyndighets förfrågningar hos sociala myndigheter som ibland förekommer för att undvika skönsmässig taxering inte ansetts nödvändig, då det i dessa fall regelmässigt torde vara möjligt att få vederbörandes samtycke till att uppgifterna lämnas ut. RSV anför följande härom.

För skattemyndigheterna kan den berörda personens inkomst- och levnadsförhållanden vara mer eller mindre okända. Dessa myndigheter vänder sig just därför till de sociala myndigheterna för att få vissa upplysningar om personen. Liknande kontakter tar skattemyndigheterna ofta även med försäkringskassorna och kronofogdemyndigheterna. Erfarenheterna har visat att beslutade skönstaxeringar genom dessa åtgärder blir mer rättvisande och inte för höga, vilket annars kan vara svårt att undvika. Generellt sett kan det därför sägas ligga i den enskildes intresse att ett visst informationsutbyte kan ske mellan skattemyndigheter och sociala myndigheter. För skattemyndigheterna torde det i praktiken vara omöjligt att erhålla

ett samtycke av den enskilde berörde om att få ta del av uppgifterna. Det är ju när man inte kan nå personen som behovet av kontakt med de sociala myndigheterna uppkommer. Utredningen tänker sig att den enskildes samtycke till uppgifternas utlämnande i dessa fall skall inhämtas. RSV utgår från att utredningen menar att det är de sociala myndigheterna som skall söka inhämta sådant samtycke. Många gånger torde de önskade uppgifterna vara så harmlösa att de inte åtnjuter sekretesskydd. I andra fall däremot kommer sekretesskydd att föreligga enligt nu gällande eller framtida lagstiftning. – RSV vill uttala ett önskemål om att lagstiftningen utformas så att de sociala myndigheterna även i dessa senare fall kan vara skattemyndigheterna behjälpliga med att lämna de önskade uppgifterna och därvid bl. a. aktivt verka för att den enskilde lämnar sitt samtycke. – RSV vill dock i sammanhanget erinra om att skattelagstiftningen innehåller ett stadgande, 46 § taxeringslagen, enligt vilket myndigheter – statliga och kommunala – under vissa förutsättningar och i sista hand efter regeringens prövning har att för taxeringskontroll lämna även sekretesskyddade handlingar till skattechef. RSV utgår från att detta stadgande kan bibehållas eller ersättas med i sak motsvarande bestämmelser även sedan sekretesslagstiftningen omarbetats.

Överbefälhavaren anser det angeläget att ett förbättrat sekretesskydd inte försvårar handläggningen av placerings- och anståndsärenden beträffande värnpliktiga. *Värnpliktsverket* framhåller att verket f. n. får stort bistånd av sociala nämnder (tjänstemän) och familjebidragsnämnder, då det gäller att bedöma en värnpliktigs behov av särskild placering under sin tjänstgöring. Även i frågor rörande anstånd och befrielse från värnpliktstjänstgöring lämnar sociala myndigheter ett värdefullt bistånd till verket. Eftersom värnpliktsverket måste bedöma de skäl en värnpliktig anför i sin ansökan, och därtill ta hänsyn såväl till den enskildes skäliga behov och intressen som till tjänstens krav, är det synnerligen viktigt att detta bistånd från socialtjänstens företrädare inte minskas.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att det är synnerligen angeläget med likartade sekretess- och tystnadspliktsregler för socialvården och andra samhällsorgan som denna har att samverka med. De regler som föreslås av SU synes enligt länsstyrelsen uppfylla dessa krav.

Landstingförbundet åberopar uttalanden som förbundet har gjort i ett remissvar över promemorieförslaget.

Förbundet tillstyrker att man behåller förtroendesekretessen inom hälso- och sjukvården. Emellertid uppkommer härvid ett särskilt problem genom att promemorian – liksom socialutredningen – stannat för att förtroendesekretess inte skall anses tillräckligt motiverad inom socialvården. Med hänsyn bl. a. till det gemensamma utvecklingsarbete, som för närvarande bedrivs mellan landstingsförbundet, kommunförbundet, socialstyrelsen och Spri och som syftar till ökad samverkan mellan hälso- och sjukvård och socialvård, synes det mycket angeläget att samma regler om sekretess och tystnadsplikt kommer att gälla för de båda områdena. Framför allt torde ett sådant synsätt göra sig gällande inom delområdena nykterhetsvård och s. k. problemfamiljers kontakter med sjuk- och socialvården samt inom långtids-

sjukvården. Det förefaller naturligt att man skapar gemensamma regler som varken hindrar nödvändigt samarbete mellan sjukvårdens och socialvårdens företrädare eller kan vara till skada för patienten. Bestämmelserna om sekretess mellan och inom myndigheter bör därför i denna del kompletteras med gemensamma regler om förtroendesekretess inom sjukvård och socialvård.

Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) framhåller att problem som hänger samman med sekretessfrågor ofta har diskuterats i samband med försöksverksamheter. Erfarenheterna visar emellertid att dess problem har kunnat begränsas. Detta bygger då på den förutsättningen att den enskilde alltid är informerad om samarbete med andra. Samarbete mellan olika verksamhetsområden skulle emellertid kunna underlättas om samtliga berörda verksamheter hade samma grundprinciper beträffande sekretessen. Utgångspunkten bör vara att endast den som ärendet rör skall ha rätt att ta del av uppgifter inom ärendet.

Skövde kommun pekar på att det samarbete med andra, som socialutredningen med all rätt lagt så stor vikt vid, kommer att försvåras av den föreslagna skärpningen av tystnadsplikten. Tystnadsplikt gäller om den enskilde ej samtycker till att uppgiften lämnas ut. Detta måste innebära, att ett samarbete med exempelvis fritidsstyrelsen om problemungdomar på en fritidsgård i varje fall kan leda till att informationen blir enkel (fritidsgårdspersonal – socialtjänstpersonal). Även samarbetet med arbetsförmedlingen försvåras. Nämnden hälsar med tillfredsställelse den handlingssekretess som föreslås på skolans område. Avsaknaden av denna har hittills onödigt försvårat samarbetet mellan socialtjänsten och skolan i fråga om enskilda elever.

Föreningen Sveriges socialchefer framhåller att socialvårdens strävanden till en långtgående samverkan med andra samhällsorgan, exempelvis den öppna sjukvården och psykiska barn- och ungdomsvården, förutsätter att reglerna för handlingssekretess och tystnadsplikt utformas på sådant sätt att intentionerna till samverkan inte motverkas. Föreningen anser därför att denna fråga bör penetreras ytterligare.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän anför.

I dag har kriminalvård och socialvård nära samarbete. Om socialassistent i fortsättningen på grund av tystnadsplikt bara kan tala om vissa saker kommer samarbetet att försvåras väsentligt. Det kan leda till att den ena myndigheten arbetar stick i stäv med den andra. Reglerna om tystnadsplikt skall som tidigare framhållits vara klara och lättillgängliga men de bör dock ej vara så kategoriska att ej en bedömning kan ske. Tjänsteman bör i enskilt fall få avgöra huruvida uppgifter som omfattas av tystnadsplikt kan vidarebefordras till annan myndighet om det kan tänkas ske för klients långsiktigt bästa även om han eller hon ej givit sitt klara samtycke. Huvudsaken får ej vara att varje myndighet har egna fina regler om tystnadsplikt. Målet bör ju självfallet i stället vara att varje myndighet i samarbete med andra myndigheter kan uppnå ett samhälleligt och individuellt positivt arbete.

2.6 Skolan

Sekretessreglerna inom skolan tas upp av flera remissinstanser.

Regeringsrätten anser att vad SU anfört om sambandet med skolväsendet talar för att sekretessen för elevvård inom utbildningsväsendet regleras på motsvarande sätt som sekretessen inom sjukvården och socialvården. *Skolöverstyrelsen* instämmer i SU:s uppfattning att förutsättningar för ett friktionsfritt samarbete mellan barnavård och skola skapas först om sekretesskyddet för personliga förhållanden följer samma principer på de båda områdena. Skolöverstyrelsen anser att en nära samverkan mellan skolan och socialtjänsten är nödvändig. Sekretessfrågornas olika utformning för de båda områdena har försvårat önskvärt samarbete.

Länsstyrelsen i Uppsala län har förståelse för att samarbetet mellan socialvård och skolmyndigheter kan försvåras av att sekretesskyddet inte har samma omfattning på dessa båda områden. Mot bakgrund av att utredningen så ofta poängterar vikten av samarbete mellan socialtjänsten och andra samhällets verksamheter påpekar länsstyrelsen att den av utredningen föreslagna utökningen av skolans sekretesskydd inte får tas till intäkt för en fortsatt inskränkning av offentlighetsprincipen även på andra områden. Det finns en risk för att den enskildes förtroende för socialtjänsten minskar därest uppgifter om honom lämnas ut till personer utanför socialtjänsten, om än alla med samma tystnadsplikt. Med hänsyn till de speciella och intima kontakter som kommer att föreligga mellan socialtjänsten och skolan tillstyrker dock länsstyrelsen utredningens förslag i denna del.

SACO/SR – som vill ha någon form av förtroendesekretess inom socialvården – anser att det även bör övervägas om inte också förtroliga meddelanden och uppgifter hos vissa befattningshavare inom skolans elevvårdande verksamhet bör omgärdas av förtroendesekretess. De befattningshavare som i första hand bör komma i fråga är psykologer och kuratorer samt andra befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå eleverna med råd och hjälp i personliga angelägenheter.

Sveriges socionomers riksförbund anmärker att OSK ville att offentligheten i fråga om personliga uppgifter skall vara större inom skolan än inom socialvården. Förbundet ifrågasätter – på samma grunder som socialutredningen – om detta tryggar möjligheterna till ett gott samarbete mellan barnavården och skolan. Förbundet instämmer i socialutredningens krav att sekretesskyddet för personliga förhållanden måste ha samma valör på skolans som på barnavårdens område.

Sveriges läkarförbund säger att diskrepenserna mellan skolan och socialvården resp. sjukvården utgör ett betydande problem och måste ofta lösas genom personliga överenskommelser som egentligen inte är juridiskt hållbara. Skolans personal bör få samma regler som socialarbetare och tjänstemän inom sjukvården.

I flera remissyttranden som har kommit in från kommuner stödjer man uttryckligen SU:s förslag till sekretess på skolområdet, t. ex. i yttrandena från

Norrköpings, Gävle, Solna, Botkyrka, Köpings, Landskrona, Skövde, Vara och *Tierps kommuner.* Den sistnämnda kommunen erinrar om att försök pågår i ett område där socialassistent ingår som skolkurator. *Norrköpings kommun* betonar att en viktig förutsättning för ett friktionsfritt samarbete är samma sekretesskydd för personliga förhållanden av ömtålig valör inom olika myndigheters verksamhetsområde. *Vara kommun* menar att en uppgift som med elevens samtycke förts över från socialtjänsten till skolkurator inte bör få föras vidare till annan personal inom skolan utan elevens samtycke.

2.7 Familjerådgivning m. m.

Några remissinstanser behandlar förslaget att familjerådgivningen skall ha ett starkare sekretesskydd än det som skall gälla i övrigt inom socialtjänsten. *Socialstyrelsen* säger sig inte kunna finna något bärande skäl för att familjerådgivningsverksamheten skall inta en särställning i sekretesshänseende. Styrelsen anser att kommunernas frihet när det gäller organisation av socialtjänsten därigenom skulle komma att begränsas på ett olyckligt sätt. *Sveriges socionomers riksförbund* anser att SU inte konsekvent har följt sitt ställningstagande att sekretess av olika valör skall undvikas, när man vid relationsbehandling inom familjerådgivningen har föreslagit en mycket sträng sekretess. Personer som får samma behandling inom socialtjänsten och som inte kan få samma sekretesskydd bör omfattas av den strängare sekretessen inom familjerådgivningen. Liknande synpunkter framförs av *Föreningen Sveriges socialchefer* (se avsnitt 2.2) och av *Eskilstuna kommun* som ifrågasätter om inte en strängare sekretessregel bör gälla också för rådgivande samtal, familjeterapeutisk verksamhet etc.*Örebro* och *Vilhelmina kommuner* påpekar att vissa av socialvårdens arbetsuppgifter är av nog så grannlaga natur som de som familjerådgivningen och medlingsverksamheten står för. Det finns därför inte anledning att ha undantag i sekretessen för uppgifter som har lämnats i förtroende, om de inte har direkt samband med ärende som gäller vård enligt den särskilda lagen om vård av unga eller utbetalning av ekonomiska bidrag.

SACO/SR stryker under SU:s uttalanden om behovet av anonymitetskydd inom familjerådgivningen och de rollkonflikter som här kan uppstå för den enskilde socialarbetaren. Å andra sidan framhåller SACO/SR att viss familjerådgivning redan i dag kan anses ingå som en integrerad del i det vanliga socialvårdsarbetet. Socialutredningens förslag beträffande socialvårdens individinriktade insatser går också ut på att stärka och fördjupa sådana inslag i verksamheten. Om man önskar stimulera en sådan utveckling och således arbeta för ett förändrat synsätt på klientarbetet, är det naturligt att familjerådgivningen blir en i verklig mening integrerad del av socialvården. Detta i sin tur kräver, att sekretessreglerna inom socialvården får en sådan utformning, att förutsättningar skapas för ett förtroendefullt förhållande mellan klient och socialarbetare. Det blir alltså nödvändigt att införa någon

form av förtroendesekretess också på socialvårdsområdet.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser däremot det viktigt att slå vakt om familjerådgivningens särart och kvalitet som man menar med rätta motiverar ett starkare skydd i sekretessammanhang. Också *datainspektionen* godtar uttryckligen SU:s förslag beträffande familjerådgivningen.

2.8 Övriga frågor om sekretessreglerna

Regeringsrätten tillstyrker att anonymitetskyddet för den som lämnar anmälan i barnavårds- eller nykterhetsvårdsärende får den utformning som SU har föreslagit. Regeringsrätten anser att det samtidigt bör beaktas vad SU har anfört om behovet av att hemlighålla uppgift om barns vistelseort när beslut har fattats om att uppgift om barnets vistelseort inte skall lämnas ut till föräldrarna. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Sveriges socionomers riksförbund.* Enligt SU:s förslag skall det finnas möjligheter att hemlighålla uppgifter för klienten när ett utlämnande skulle motverka ändamålet med vården eller sätta någons personliga säkerhet i fara. *BRÅ* ansluter sig till SU:s förslag. *Västerås kommun* anser att särskilt hemlighållande inte bör inskränka sig till uppgifter som rör vård eller behandling av läkare eller psykolog eller av behandlingsgrupp där dessa yrkesföreträdare ingår utan också socialarbetare.

Socialstyrelsen anser att fosterföräldars ställning i sekretesshänseende bör utredas närmare. Styrelsen anser det vara av största vikt att fosterföräldrar kan få nödvändig information om den underåriges bakgrund. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* ifrågasätter om inte fosterföräldrar bör kunna åläggas tystnadsplikt gentemot tredje man. Vidare bör enligt länsstyrelsen tystnadsplikten sträckas ut till att omfatta invandrarbyråer.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, Sveriges socionomers riksförbund och *Borås kommun* tillstyrker uttryckligen att tystnadsplikten inom socialtjänsten skall utgöra ett hinder för att avlägga vittnesmål.

BRÅ däremot ifrågasätter lämpligheten av att den föreslagna tystnadsplikten på socialtjänstens område generellt skall utgöra hinder för vittnesmål. Utrymme måste finnas att vid vittnesbevisning i vissa fall kunna bryta denna sekretess. Det är möjligt att det i departementspromemorian framförda förslaget om att låta domstolarna – vid sidan av vissa ovillkorliga förbud mot vittnesförhör – avgöra om det förekommer särskild anledning att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut kan tillgodose detta önskemål. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* hänvisar till de svårigheter som kan förutses vid handläggningen av sociala mål i länsrätt, om man sträcker ut tystnadsplikten på socialtjänsteområdet till att även avse allmän domstol.

Socialstyrelsen anser att det föreslagna undantaget från sekretess i 21 § p. 5 socialnämndslagen vid polisanmälan om misstänkt förestående eller begånget brott bör avse grova brott enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken.

Förslaget om att införa en enhetlig regel för tidsbegränsning av sekretessen och att fastställa maximitiden till 50 år tillstyrks uttryckligen av bl. a.

länsstyrelsen i Gävleborgs län, Kalmar och Håbo kommuner och *Sveriges socionomers riksförbund. Sundsvalls kommun* föreslår å andra sidan att 70-årsgränsen skall bevaras, då den bör upplevas som en mera total trygghet för den enskilde.

3 Socialregister m. m.

3.1 Allmänt

Många remissinstanser instämmer i SU:s förslag när det gäller dokumentation och registerföring. Hit hör bl. a. *socialstyrelsen, länsstyrelsen i Västerbottens län, flera kommuner, Sveriges socionomers riksförbund* och *Föreningen Sveriges socialchefer.*

När det gäller förslaget till gallringsbestämmelser är däremot remissopinionen splittrad. Medan åtskilliga remissinstanser anser att förslaget medför ett viktigt skydd för den personliga integriteten, varnar andra för den negativa inverkan förslaget kan få särskilt i barnavårdsärenden och när det gäller forskningen. Till de remissinstanser som är positiva till förslaget hör *socialstyrelsen, länsstyrelsen i Västmanlands län, Svenska kommunförbundet, flertalet kommuner* som har yttrat sig i frågan, *LO, TCO, SACO/SR, Sveriges socionomförbund, Sveriges socionomers riksförbund, Föreningen Sveriges socialchefer* och *Alkoholproblematikers riksorganisation.* Bland de remissinstanser som helt eller delvis avstyrker SU:s gallringsförslag finns *Svea hovrätt, riksarkivet, Uppsala och Skövde kommuner, Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet, Sveriges socialförbund, Svenska diakonsällskapet, Sveriges sociologförbund, Sveriges läkarförbund* och *Svenska läkaresällskapet.*

Flera remissinstanser har ingen erinran mot förslaget att register och akter skall gallras efter viss tid men anser att gallringsfristerna är för korta. Hit hör *kammarrätten i Göteborg, JO, länsstyrelserna i Malmöhus, Älvsborgs, Örebro, Gävleborgs och Västernorrlands län, medicinska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Stockholms och Sundbybergs kommuner, Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän.*

3.2 Dokumentation och register

Förslaget att slopa den nuvarande lagen om socialregister tillstyrks uttryckligen av flera remissinstanser, däribland *kammarrätten i Göteborg, Föreningen Sveriges socialchefer, Sveriges socionomförbund* och *Sveriges socionomers riksförbund.*

Socialstyrelsen framhåller att det är väsentliga ändringar som SU föreslår beträffande dokumentation och register på socialvårdens område. Större hänsyn tas särskilt till den enskildes personliga integritet. Styrelsen tillstyrker förslagen då de går helt i linje med utredningens övriga förslag om en ändrad socialvård. *Sveriges socionomers riksförbund* säger att man särskilt delar SU:s överväganden beträffande förslaget att socialregister inte skall få innehålla

värderingar om den enskilde klienten och dennes personliga förhållanden.

Föreningen Sveriges socialchefer har i princip samma uppfattning som SU att den enskildes integritet bör så långt möjligt skyddas genom inskränkningar i registrering och dokumentation. Föreningen framhåller att registrering och diarieföring är en för kommunerna svårhanterlig fråga. Det gäller här en avvägning mellan den enskildes intresse och skydd för sina personliga förhållanden å ena sidan och rättssäkerhetsintresset å andra sidan. Härtill kommer inriktningen på förtroendefullt samarbete i frivilliga former. SU har uppmärksammat denna svårighet och föreslagit att socialstyrelsen som central myndighet för socialtjänsten skall utfärda närmare föreskrifter om personregistrens förande. Föreningen anser detta nödvändigt. Det är viktigt att kommunerna härvid bereds tillfälle att medverka. Föreningen anser också i enlighet med SU:s förslag att socialstyrelsen efter samråd med kommunförbundet bör ge anvisningar om dokumentation i enskilda ärenden.

Socialförvaltningen i Helsingborg delar SU:s uppfattning att dokumentation bör ske i samråd mellan socialarbetare och den enskilde. Vidare biträds SU:s förslag att det inte är önskvärt att författningsvägen närmare reglera dokumentationen inom socialtjänsten utöver bestämmelserna i kommunallagen och förvaltningslagen. Det får ankomma på socialstyrelsen och kommunförbundet att utfärda allmänna råd till kommunerna. – Förvaltningen har inte heller någon erinran mot att socialtjänsten får en allmän skyldighet att föra diarier under förutsättning att sekretesskyddade uppgifter inte kan utläsas ur dessa och att enskilda personer vid behov anges anonymt, t. ex. med bokstavsbeteckning eller dylikt. – Beträffande innehållet i personakter lär det inte kunna resas några invändningar mot att akterna inte tillförs onödiga och för klienterna förklenande uppgifter. Det torde bli lättare att inom socialtjänsten iaktta opartiskhet och saklighet och sträva efter att uppgifterna i personakterna blir korrekta och väl underbyggda. – SU:s huvudprincip att innehållet i register i inskränkt bemärkelse endast skall uppta namn etc., inkomst- och förmögenhetsförhållanden samt beslut inom socialtjänsten om åtgärd som innebär myndighetsutövning lämnas utan erinran. Övriga sekretesskyddade uppgifter om klienterna får alltså inte antecknas i dessa register. Vidare får inga anteckningar föras om åtgärder som grundats på andra myndigheters meddelande, t. ex. LTO, LOB etc.

Sundsvalls kommun anser att som en följd av tankegångarna kring sekretessfrågorna bör diariet utformas så att det inte går att utläsa något som kan röja sekretesskyddade uppgifter. Därmed behöver diarieföraren inte ställas inför svåra och oklara situationer och överväganden om att låta någon ta del av diariet. Det blir mera praktiskt att arbeta med ett fullständigt "offentligt" diarium.

Kritiska synpunkter på förslaget lämnas av bl. a. *Kommunförbundet*, som hänvisar till sitt yttrande över promemorieförslaget där vissa klargöranden har efterlysts om uppgifter i barnstugekö. De förslag som SU har lagt fram om diarieföring inom kommunala myndigheter synes enligt förbundet innebära

att man får ett krav på att alla ärenden skall antecknas i kronologisk ordning. Ett sådant förfarande skiljer sig avsevärt från nuvarande rutiner och kommer att kräva en omläggning av bl. a. socialregistret. Kravet på överblickbarhet inom förvaltningen tillgodoses väl genom nuvarande rutiner och styrelsen tar därför avstånd från utredningens förslag härvidlag. – SU:s förslag till delning av socialregistret i snäv och vid bemärkelse kommer att medföra ökade kostnader för administrationen av framför allt barn- och äldreomsorgen. Utredningens förslag till nya regler för handlingssekretess och tystnadsplikt, vilka styrelsen har tillstyrkt, tillgodoser säkerheten av att uppgifter av känslig natur inte kommer i orätta händer. Styrelsen anser det därför obefogat att skapa en delning av socialregistret som enbart kan få marginell betydelse men medför en kraftig kostnadsökning för administrationen.

LO framhåller att om utformningen av socialtjänstens register genomförs behöver de människor som söker upp socialtjänsten inte befara att subjektiva anteckningar om dem och deras aktuella situation följer dem för all framtid.

Västerås kommun anser att förslaget om diarieskyldighet på ett onödigt sätt kommer i konflikt med förvaltningsmässiga krav på rationella rutiner. Kommunen erinrar om att om inte sekretesskyddade uppgifter skall framgå av anteckningarna, kommer det att bli nödvändigt att ange en persons namn med bostavsbeteckningar e. d.

I fråga om vårdärenden beträffande enskilda personer, har diariet i så fall ingen egentlig uppgift att fylla eftersom personen eller ärendet inte går att identifiera. En tänkbar möjlighet vore då att det inom förvaltningen upprättades register i t. ex. personnummerordning på de personer, som de inkomna handlingarna avsåg. Enligt utredningen får dock inte heller personregister innehålla uppgifter, "som är ägnade att röja enskilds personliga förhållanden" (25 § socialnämndslagen). Skall man undvika att i såväl diarium som register anteckna t. ex. inkomna polisrapporter är det inte möjligt att avgöra vilka ärenden som aktualiserats hos förvaltningen. De begränsningar i registreringen som utredningen gör, lägger av allt att döma hinder i vägen för en överblick över verksamheten med enskilda ärenden. Då det är av betydelse ur flera synpunkter att det inom förvaltningen går att på ett enkelt och tillförlitligt sätt följa och bevaka ärendenas handläggning, bör dessa frågor ses över på nytt.

Örebro och Vilhelmina kommuner avstyrker SU:s förslag om offentlig diarieföring och att det skall finnas en generell skyldighet att föra diarium. Kommunerna anser att det skulle bli allför betungande att som SU föreslår utforma ärendemeningen anonymt med bokstavsbeteckning e. d. så att sekretesskyddade uppgifter inte kan utläsas.

3.3 Gallring

Socialstyrelsen säger att de av utredningen föreslagna reglerna för gallring av personregister och därtill hörande akter noga har övervägts av styrelsen.

Enligt förslaget får socialtjänsten i större utsträckning lita på den enskildes egen beskrivning av sin bakgrund, eftersom dokumentation ofta kommer att saknas. Styrelsen ser positivt på en sådan utveckling av det sociala arbetet. I samband med en omläggning av socialvårdens registersystem och rutiner för dokumentation krävs enligt styrelsen betydande rådgivning från såväl socialstyrelsen som inom primärkommunerna.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser det särskilt tillfredsställande att i förslaget till socialnämndslag har införts bestämmelser om utgallring av anteckningar och akter som inte har varit aktuella under tre år. Att sitta fast i gamla värderingar är inte främjande för en god vårdplanering. *Kommunförbundet* anser att SU:s förslag beträffande socialregister är välbetänkt och vill särskilt framhålla de föreslagna gallringsreglerna. För att det intresse för allmän forskning i materialet som ofta visar sig skall kunna tillgodoses utgår styrelsen från att t. ex. riksarkivet får bemyndigande att omhänderta sådant material som kan ha forskningsintresse *men som* avses bli utgallrat i kommunerna.

Sundsvalls kommun menar att många behövande i dag avstår från att uppsöka socialvården på grund av rädsla för att "hamna i papperen". Det är därför viktigt att SU:s förslag om gallring av personakter och personregister tre år efter senaste aktualitet genomförs. Förutom det ökade förtroende och den större öppenhet som kan väntas bli effekten av förslaget, blir även den administrativa hanteringen lättare.

Socialförvaltningen i Helsingborg anser att

förslaget om tvingande bestämmelser avseende gallring ur register och personakter behöver preciseras bättre. SU förordar att uppgifter ur register i inskränkt bemärkelse över klienter inte får bibehållas längre än tre år efter den tid anteckningen gjordes. Härifrån föreslås undantag för fortvarande förhållanden, t. ex. placering av en underårig utanför hemmet, i vilka fall anteckningen får utgallras tre år efter att det förhållande anteckningen avser har upphört. Förvaltningen tillstyrker gallringsförslaget men efterlyser flera exempel på "fortvarande förhålladen". Avser SU även pågående stödärenden? När upphör i så fall dessa ärenden? Det kan ju finnas klienter som uppsöker socialtjänsten ett par gånger om året. Skall det i så fall förflyta tre år efter sista kontakten innan gallringen sätter igång eller menar SU att i registret endast får finnas tre år gamla anteckningar? Förvaltningen för sin del förordar en tvingande bestämmelse som innebär att uppgifter i registret skall utgallras tre år efter den tid anteckningen gjorts. Endast vid placeringar av underåriga utanför hemmet skall undantagsregeln gälla, då anteckningarna får utgallras tre år efter det förhållande anteckningen avser har upphört.

Förvaltningen tillstyrker också förslaget om en generell gallringstid för personakter på tre år. Även här behövs emellertid en precisering. Förvaltningen tolkar SU:s förslag så att anteckningar och handlingar som är tre år gamla skall gallras ut, även om klienterna är aktuella inom socialtjänsten. Självklart måste undantag göras för handlingar om bistånd med återbetalningsskyldighet samt bevisurkunder i ärenden om faderskap och underhåll. I övrigt finns det inga rimliga skäl att behålla mer än tre år gamla anteckningar om enskilda personer. Beträffande uppgifter för forskning får undantagsbestämmelser lösas i särskild ordning.

SACO/SR anser att det är uppenbart att kvaliteten på förefintliga journaler är ytterst varierande. Vissa journaler har varit så knapphändiga att deras värde har varit mycket ringa. Denna omständighet bör bl. a. leda till slutsatsen att man bör sträva efter att höja kvaliteten på dokumentationen.

En systematisk och professionell dokumentation är nödvändig inte bara från rättssäkerhetssynpunkt. Om en social diagnos- och behandlingsmetodik skall kunna utvecklas och revideras, krävs en långt mer systematisk utveckling av behandlingsjournaler än vad som hittills kommit till stånd inom såväl familjerådgivningen som socialt klientarbete. – Socialutredningen föreslår att forskningens behov av primärmaterialet skall tillgodoses genom att en viss del av aktmaterialet undantas från gallring och bevaras för framtida forskning. – Det är angeläget att man vid genomförandet av förslaget om gallring har klargjort hur forskningens behov skall säkerställas. I detta sammanhang är det nödvändigt att understryka att en utvärdering av olika behandlingsmetoder kan förutsätta att aktmaterial äldre än tre år finns bevarat. Man bör emellertid tillförsäkra sig om att materialet utnyttjas endast till ovan nämnda ändamål och icke ingår i tillgängliga dataregister. – SACO/SR understryker vidare att en professionell dokumentation, bevarad under en längre tid än tre år kan vara ett nödvändigt skydd mot tredje person. Det finns exempel på hur barnmisshandel förekommit under en lång tidsperiod och det kan inte vara förenligt med allmänna rättsprinciper att denna typ av uppgifter gallras vart tredje år.

Sveriges socionomers riksförbund instämmer i princip i förslaget att uppgifter i registren måste gallras efter tre år från det anteckningen infördes. Förbundet anser dock att i syfte att tillgodose barnens rätt så måste uppgifter rörande tvångsingripande mot olämplig vårdare kunna sparas längre än tre år. Speciella regler för arkivering måste skapas för dessa fall. Förbundet vill också uppmärksamma att protokoll kommer att kunna bevaras i femtio år och att det finns möjlighet att lägga hela utredningar som bilaga till protokollen. Förbundet anser att särskilda regler om vad som får läggas som bilaga därför måste införas. Regeln om gallring av registren efter tre år blir annars verkningslös. – Förbundet menar att skyddet för den personliga integriteten är en grundläggande rättighet. Det är därför bra att registren måste gallras på uppgifter äldre än tre år. Men förbundet tror samtidigt att sekretesskyddet kan kombineras med att forskningens behov av underlag tillgodoses på ett säkert och tillbörligt sätt. Det är därför angeläget för den framtida sociala forskningen att dessa särskilda sekretessregler löses på ett tillfredsställande sätt.

Bland de remissinstanser som vill ha längre gallringstider finns *kammarrätten i Göteborg* som menar att gallringsfristerna förefaller förvånansvärt korta. Särskilt inom barnavården framstår det som omotiverat med så korta frister. Uppgifter av äldre datum torde inom denna sektor ofta vara betydelsefulla. De regler om sekretess som föreslås gälla för socialtjänsten kommer att innebära att handlingar i socialnämndernas register och akter i allmänhet inte kan lämnas ut. Den personliga integriteten skyddas därför redan på grund av sekretessreglerna. Kammarrätten ifrågasätter därför om

det är motiverat att gallra ut handlingar redan efter tre år.

JO anser att även om en tidsgräns för gallring på tre år kan godtas när det gäller vuxna klienter skulle en sådan gallringsregel få olyckliga konsekvenser för barnavårdens del.

Antagandet att äldre uppgifter skulle sakna relevans för bedömningen av ett enskilt ärende kan nämligen inte upprätthållas inom barnavården. Den omständigheten att inga anmärkningar mot ett barns förhållanden inkommit på tre år utgör ingen garanti för att barnet haft det bra under denna tid. Det är ofta slumpen som avgör om och när anmälningar görs om t. ex. barnmisshandel eller andra missförhållanden i ett barns hemmiljö. Beträffande vissa slag av uppgifter är det vidare av särskilt intresse att kunna bevaka om ett mönster upprepas. Sådana uppgifter är t. ex. tidigare misshandel eller vanvård av äldre syskon till barnet. Även vissa psykiska sjukdomstillstånd hos barnets vårdare eller annan i dess omgivning förtjänar att uppmärksammas. Det finns praktiska exempel på att sådana tillstånd, t. ex. amningspsykoser, återkommit hos vårdaren vid senare tillfälle och inneburit stora faror för ett nytt barn. Har man frånhänt sig alla möjligheter att kontrollera familjens tidigare förhållanden kanske man inte förstår att ingripa i tid för att rädda barnet. Det bör framhållas att många allvarliga brister i ett barns tidigare förhållanden inte behöver ha lett till varaktigt omhändertagande av barnet. Vårdaren kan t. ex. tillfriskna från sin sjukdom ehuru man inte kan utesluta risk för återfall. Det förekommer även varje år flera fall där barn avlider till följd av misshandel i hemmet. Man kan även tänka sig att barnet adopteras bort. I samtliga dessa fall kommer socialtjänsten med den föreslagna regeln att sakna all kännedom om vad som hänt. Detta kan lätt leda till att man inte i tid inser att ett nytt barn löper risk att utsättas för allvarlig skada. Ett annat exempel gäller kontrollen av tilltänkta fosterhem. Om det tidigare konstaterats att barn vanvårdats i ett fosterhem bör detta hem uppenbarligen inte på nytt godkännas som fosterhem utan att ingående utredning gjorts som visar att det inte längre finns risker med att placera barn där. Med den föreslagna bestämmelsen skulle man efter några år inte längre kunna klarlägga sådana förhållanden och risken är stor att anmärkningarna inte alls skulle upptäckas.

En tvingande regel om gallring tre år efter sista anteckning skulle således kunna få mycket olyckliga följder för barnavården. JO anser därför att en sådan regel inte kan genomföras generellt utan måste förses med viktiga reservationer när det gäller uppgifter om allvarliga missförhållanden rörande barn. Enligt JO:s mening bör gallringsregeln konstrueras så att dylika uppgifter inte gallras tidigare än efter tio år eller den senare dag när barnet uppnår myndig ålder.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att den föreslagna gallringstiden är alltför knapp och föreslår med bl. a. tanke på helhetssynen och vikten av att kunna göra en samlad bedömning att tiden ökas till fem år efter sista anteckning.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att med hänsyn till den helhetssyn som enligt förslaget skall anläggas är det av värde att det finns material för en sådan samlad bedömning.

Som exempel bland många andra kan nämnas följande om ett för någon tid sedan prövat mål om omhändertagande av barn. Vad som inträffat gav vid handen att barnmisshandel kunde ha förekommit men med hänsyn till omständigheterna kunde saken också ha sin naturliga förklaring. Emellertid var upplyst att liknande händelser inträffat med annat barn fem år tidigare samt att ett allvarligt fall av barnmisshandel inträffat ytterligare tre år dessförinnan. Mot bakgrunden av vad som visats ha inträffat i det förgångna beslutade vederbörande myndighet att omhänderta barnet i fråga. Sedermera bekräftades också att misstanken om misshandel var riktig. Hade i detta fall treårig gallringsfrist gällt hade saken ej fått sin rätta belysning och beslutet således blivit felaktigt.

Det anförda exemplet visar att en gallringsfrist om tre år är alltför knapp.

Länsstyrelsen i Örebro län finner den föreslagna gallringstiden för kort med hänsyn inte minst till länsrättens behov av uppgifter och bakgrundsmaterial i sociala mål. Det bör övervägas om den inte kan förlängas något, åtminstone till fem år. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att behovet av längre frister t. ex. i mål om omhändertagande av barn för samhällsvård synes påtagligt. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser också att en gallringsfrist om tre år synes för snävt tilltagen. Erfarenhetsmässigt förekommer t. ex. inom barnmisshandelsområdet fall där i samma familj misshandel redan tidigare har förekommit, fast längre tillbaka än tre år.

Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän, som också finner en gallringstid på tre år vara i kortaste laget, menar att en tjänsteman i stället för att få klara dokumenterade fakta får lita till sitt minne. Detta kan vara ödesdigert när något positivt eller negativt som har inträffat skall vederläggas. Det kan leda till rättsosäkerhet. *Sundbybergs kommun* uttalar tveksamhet mot att barnavårdsärenden skall gallras efter så kort tid som tre år.

Stockholms kommun tillstyrker SU:s förslag om en generell regel om gallring efter tre år av såväl personregister som personakter med de undantag som angivits. Härutöver bör dock enligt kommunens mening i lagen undantas ärenden rörande barn som varit skilda från hemmet genom socialnämndens försorg, oavsett om placering skett med eller utan den enskildes samtycke. I dessa fall är en betydligt längre gallringsfrist motiverad för socialnämndens behov av dokumentation vid handläggning av barn- och ungdomsärenden. Kommunen anser här en gallringsfrist på 15 år lämplig. En annan ärendegrupp, där längre gallringsfrist bör övervägas, gäller långvarig vård och fostran utom det egna hemmet. Det förekommer ibland i dessa fall att ungdomar vill ha reda på sin bakgrund och anledning till att de inte fått växa upp hos föräldrarna. – Kommunen vill understryka nödvändigheten av att tillräckligt aktunderlag bevaras för utvecklingsarbete och forskning. För socialförvaltningen i Stockholm, som har en egen inbyggd organisation för metodutveckling och forskning, framstår det som angeläget att förvaltningen tillförsäkras inflytande vid en kommande reglering av undantagsbestämmelserna.

Svea hovrätt tillhör de remissinstanser som helt avstyrker gallringsförslaget. Enligt hovrätten förefaller det oklart vad slags skyddsintresse som avses när förslaget enligt SU syftar till att "bereda den enskilde ökat skydd vad gäller redovisning och bevarande av uppgifter rörande hans personliga förhållanden".

Ett fullt ut tillgodosett rättssäkerhetsintresse samt kraven på öppenhet från socialvårdens sida och på förtroendefullt samarbete synes tvärtom motivera dokumentation av varje omständighet som för den handläggande tjänstemannen förefaller vara av betydelse. Inte minst gäller detta handläggarens av utredningen som "subjektiva värderingar" betecknade slutsatser och bedömanden. Härvidlag må erinras om att utredningen själv framhåller betydelsen av förfaranderegler som stärker rättssäkerheten för den enskilde i hans mellanhavande med myndighet. Tankegången bakom förslaget om utgallring synes svårgripbar. Social rehabilitering är ofta nog tidskrävande; den som väl en gång varit aktuell hos socialvården återkommer ej så sällan. Utredningens förslag innebär, att socialtjänsten berövas tillgång till betydelsefulla kunskaper, och därigenom minskar det förutsättningarna att snabbt sätta in adekvata hjälpåtgärder. Man måste börja från början i stället för att kunna koppla på där man förra gången slutade. Vidare må i sammanhanget också framhållas, att förslaget är ägnat att allvarligt försvåra utredning om socialhjälpsbedrägeri.

Forskningens behov understryks i några remissvar. Sålunda utgår *BRÅ* från att frågan om särskilda bestämmelser om undantag från gallring för att tillgodose forskningens behov av primärmaterial löses innan SU:s förslag leder till lagstiftning. För forskningen viktigt material kan annars gå förlorat innan sådana undantagsbestämmelser träder i kraft. BRÅ vill i detta sammanhang peka på det vanskliga i att avgöra vilka uppgifter som kan tänkas vara intressanta för eventuell framtida forskning. Vilket material som är av intresse för forskning är ytterst beroende på de frågor en undersökning har till syfte att belysa och är svårt att förutsäga. *Arvika kommun* har diskuterat tiden för gallring bl. a. mot bakgrund av att socialhögskolorna i ökad omfattning beräknas få resurser för social forskning och att därvid deras arbete kunde försvåras om gallring sker i allt för snabb takt. Om utredningens förslag om gallring i personakter sker tre år efter det datum när sista anteckningen gjordes i akten, med undantag för handlingar rörande faderskap och fastställande av underhållsbidrag, måste klara regler om undantag från gallring av för forskning nödvändigt material snabbt utarbetas.

Medicinska fakultetsnämnden vid Lunds universitet är synnerligen tveksam om lämpligheten av att redan tre år efter den sista anteckningen i en personakt gjorts utgallra samtliga uppgifter ur en socialnämnds personregister. Utgallringen har starkt negativa effekter såväl för forskningen som för bedömningar och behandlingar i vissa fall. Fakultetsnämnden framhåller även att den betydande skärpning av såväl handlingssekretess som tystnadsplikt ur integritetssynpunkt är välkommen men självfallet inte får drivas så långt att en meningsfull samverkan mellan representanter för medicinsk och

social vård försvåras. Detsamma gäller även sekretessreglernas inverkan på social och medicinsk forskning. *Rektorsämbetet vid Stockholms universitet* anser att det borde finnas möjligheter att med andra metoder än de av SU angivna lösa integritetsfrågan och samtidigt ge erforderligt utrymme för Seriös social forskning och utvecklingsarbete inom socialtjänsten. Rektorsämbetet yrkar bestämt på att de berörda frågorna om gallring och statistikproduktion skall bli föremål för en ingående utredning.

Institutionen för socionomutbildning – Socialhögskolan vid Stockholms universitet nämner att SU i fråga om utgallring av personregister och innehållet i personakter föreslår att från gallringen skall undantas material i den utsträckning detta är nödvändigt. Bestämmelser om undantag skall meddelas av en av regeringen för ändamålet utsedd myndighet. Att på detta sätt i förväg avgränsa och välja ut relevant forskningsmaterial torde vara ett utomordentligt vanskligt tillvägagångssätt. Enligt institutionens mening bör frågan utredas ytterligare. Starka skäl talar för en betydligt längre arkiveringsperiod än tre år.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet framhåller forskningens behov av att socialregistrens uppgifter bevaras för en betydligt längre tidsperiod än tre år efter avslutat fall, men att sekretesskyddet samtidigt bör göras effektivare. Detta kunde t. ex. ske genom att personakterna tre år efter avslutat fall överfördes till ett särskilt register, som är tillgängligt endast för forskningsändamål. Risken för missbruk av registren vid forskning är minimal varför extra åtgärder med avseende på sekretessen i det sammanhanget kan anses obehövliga.

Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet förklarar att man givetvis delar SU:s omsorg om klienternas personliga integritet. En hel del uppgifter av ovidkommande eller närmast "pikant" natur bör saklöst kunna rensas ut ur registren. Den föreslagna utgallringen av personakter tre år efter det att sista anteckningen gjorts i akten föreslås visserligen ske med beaktande av forskningens behov av primärmaterial genom särskilda bestämmelser om undantag för gallring, men institutionen anser att det ibland är omöjligt att i förväg ange vilka uppgifter som kommer att bli relevanta för den framtida forskningen. I det sammanhanget pekar man också på kostnaderna och övriga svårigheter att i ett enskilt forskningsprojekt samla in uppgifter av de slag som nu finns i socialregistret.

Svenska diakonsällskapet menar att förslaget om utgallring av material ur de sociala registren efter en så kort tid som tre år kommer att starkt försvåra, i många fall helt omöjliggöra, bedrivandet av vetenskaplig social forskning. Ett önskat förstärkt skydd för den personliga integriteten bör kunna skapas på ett sätt som inte medför de starkt menliga följder för forskningen som föreliggande radikala gallringsförslag gör. En förutvarande klient är primärt intresserad av att hans namn försvinner ur register och akter. Forskaren är minimalt intresserad av just namnuppgifterna i akterna. Det borde därför

finnas goda förutsättningar för att praktiskt finna en lösning, som vad äldre socialvårdshandlingar beträffar både tillgodoser klienters och forskares krav. – Diakonsällskapet anser sålunda med hänsyn till den framtida sociala forskningen, att förslaget om utgallring i sociala register bör omarbetas.

Sveriges socialförbund påpekar att riksarkivet i förslag till gallring av socialdossier föreslagit att vissa typarkiv skall finnas inom vissa kommuner. Det synes därför vara angeläget att denna fråga blir löst i detta sammanhang. Den socialhistoriska forskningen befinner sig i utveckling och det måste vara ytterligt väsentligt att material för möjliggörande av denna nya forskning säkerställs. Att utarma forskningen på information synes ej gagna samhället på sikt. För att skapa ett bättre samhälle måste man kunna utläsa begångna fel, och en tidigare samhällsskada måste kunna dokumenteras. Det synes lättsinnigt att utradera socialdossier från den utomordentligt viktiga tidsperiod då socialvård, nykterhetsvård och barnavård började tillämpas. Ur forskarnas synpunkt ävensom samhällets måste forskningen kunna göra bedömningen inte enbart från individualfallet utan även från den policy som myndigheterna tillämpat.

Sveriges sociologförbund anför liknande synpunkter och säger sammanfattningsvis att det är ytterst väsentligt att en utredning om integritetsfrågor får som direktiv att finna lösningar som garanterar såväl den enskildes integritet som behovet av dokumentation för forskarändamål.

Sveriges läkarförbund tar bestämt avstånd från förslaget om generell gallring efter tre år av hänsyn till såväl den enskilde klientens som forskningens behov.

Det är uppenbart att kvaliteten på förefintliga journaler är ytterst varierande. Vissa journaler har varit så knapphändiga att deras värde har varit mycket ringa. Denna omständighet bör emellertid inte leda till slutsatsen att allt material kan och bör gallras bort efter kort tid. Tvärtom bör man sträva efter att höja kvaliteten på dokumentationen. – Utredningen har uppenbarligen endast beaktat att dokumentationen kan innehålla negativa uppgifter som inte längre bör kunna åberopas mot klienten. Det bör dock observeras att dokumentationen även kan vara positiv och till fördel för klienten. – En systematisk och professionell dokumentation är nödvändig inte bara från rättssäkerhetssynpunkt. Om en social diagnos- och behandlingsmetodik skall kunna utvecklas och revideras, krävs en långt mer systematisk utveckling av behandlingsjournaler än vad som hittills kommit till stånd inom såväl familjerådgivningen som socialt klientarbete. – Man bör därför starkt understryka forskningens behov av tillgång till primärmaterial. SU föreslår att detta behov skall tillgodoses genom att en viss del av primärmaterialet undantas från gallring och bevaras för framtida forskning. – Det är angeläget att man inte genomför förslaget om gallring innan forskningens behov säkerställts. Sverige har vad gäller sociala och medicinska register en unik tradition. Man har tillgång till ett kontinuerligt historiskt bakgrundsmaterial, vars betydelse blivit alltmer uppenbar.

Liknande synpunkter framförs av *Svenska läkaresällskapet.*

Riksarkivet har behandlat de föreslagna gallringsbestämmelserna i ett

utförligt yttrande. Riksarkivet åberopar därvid yttranden som har inhämtats från landsarkiven, några större kommunala stadsarkiv och från vetenskapliga institutioner. Riksarkivet konstaterar att de sociala nämndernas personakter spelar en central roll för en lång rad vetenskaper, samhällsvetenskapliga, medicinska och andra (sociologi, socialmedicin, psykiatri, ekonomiska och social historia osv.).

Riksarkivet framhåller därefter bl. a. följande.

Det bör understrykas, att det därvid inte enbart rör sig om en historiskt inriktad forskning utan i minst lika hög grad om en forskning, som förbereder eller utvärderar praktiska reformer, jämför olika behandlingsmetoder, söker klarlägga effekterna av miljö- eller arbetslivsförändringar eller söker finna orsakerna till utslagningsmekanismer. Till stor del rör det sig om s. k. sambandsforskning, som genom att sammanställa material från olika håll kan kasta ljus över väsentliga samhällsproblem. Näraliggande exempel är undersökningar rörande samspelet mellan sociala och medicinska faktorer, mellan alkoholmissbruk och missbildningar osv. I sammanhanget bör påpekas, att socialutredningen i det nu aktuella betänkandet framhållit vikten av en fortgående forskning på socialtjänstens område (bl. a. avsnitt 1.4.2 och 1.4.4).

För de historiska vetenskaperna är det av vikt att den vändning, som från forskarnas sida skett mot sociala frågor och mot stora, förut obeaktade folkgrupper, ej motverkas genom förstöring av relevant källmaterial. Riksarkivet hänvisar i sammanhanget till det av Socialmedicinsk tidskrift utgivna specialnumret (nr 5–6, 1977) om socialhistorien och dess källor.

Med hänsyn härtill kan en totalutgallring av personakterna i stora delar av landet ej f. n. anses motiverad. Som landsarkivet i Vadstena framhållit, synes därjämte arkivbildningen i olika kommuner komma att bli så olikartad, att kortfattade och allmänt hållna gallringsbestämmelser även av det skälet förefaller mindre lämpliga.

Å andra sidan kan det ej förbises, att personakterna utgör ett skrymmande material, varför det är angeläget, att omfånget såvitt möjligt nedbringas. Vid den undersökning, som företogs i riksarkivet 1972, uppskattades akterna till omkring fem hyllmil för hela riket. I själva verket synes möjligheterna att reducera arkivmängden utan att tillfoga forskningen allvarlig skada vara betydande. Detta kan ske genom en effektiv utrensning av betydelselösa handlingar (särskilt cirkulär om aktrensning utfärdat av riksarkivet den 4 oktober 1972), genom tillämpning av riksarkivets cirkulär den 4 april 1975 – vilket i sig är synnerligen långtgående – även på handlingar, som ingår i personakterna, och genom ytterligare gallring efter särskild utredning (som bl. a. landsarkivet i Uppsala påpekar, förefaller det tänkbart att handlingarna rörande socialhjälp placeras inom särskilda omslag och efter viss tid utmönstras ur akterna).

En sådan gallring skulle sannolikt kunna utföras med den av socialutredningen föreslagna fristen (tre år efter sista anteckning), varvid de kvarblivande handlingarna kunde avställas för särskild förvaring. De skulle därigenom – om så anses nödvändigt – kunna undandragas den löpande verksamheten.

En lösning av gallringsfrågan i enlighet med socialutredningens förslag väcker ej endast betänkligheter med hänsyn till forskningens intressen; den

medför därjämte praktiska svårigheter av skilda slag. Som flera av landsarkiven framhållit måste sålunda den föreslagna gallringsfristen – tre år efter sista anteckning eller tre år efter det de förhållanden, som avses i register, upphört – inge farhågor på grund av fristens korthet. En förutsättning för att skadeverkningar skall undvikas är sålunda, som utredningen själv påpekar (s. 747), att anteckningar verkligen görs i akten om fortvarande förhållanden (t. ex. om underårigs placering utanför hemmet), även om några nya åtgärder i form av ändrad placering eller dylikt ej vidtagits. Man kan ifrågasätta, om så alltid kommer att ske.

I riksarkivets cirkulär om gallring i sociala myndigheters arkiv har en femårig gallringsfrist rekommenderats för ansvarsförbindelser, ansökningar om intagning på barnhem samt anmaningar och andra handlingar om ersättning av kommun, enskild person eller staten för utgiven socialhjälp. Dessa handlingar placeras inte sällan i personakterna. I Uppsala stadsarkivs yttrande påpekas, att personakterna kan innehålla handlingar som av förvaltningsrättsliga skäl bör bevaras under lång tid. I riksarkivets undersökning 1972 förordades en 10- eller 20-årig frist.

Om man väljer att lösa gallringsfrågan enligt de linjer, som föreslagits av socialutredningen, blir den vetenskapliga forskningen nästan helt hänvisad till de typområden, som kan komma att utväljas. Den treåriga gallringsfristen bidrar i hög grad härtill; den skulle bl. a. starkt beskära möjligheterna till jämförelser med sjukjournalerna, för vilka en tjugoårig frist bestämts.

Med hänsyn härtill blir urvalet av områden, där personakterna skall bevaras, av största betydelse för forskningen. Bestämmandet av urvalsområden blir under sådana omständigheter maktpåliggande och förenat med stora svårigheter.

Riksarkivet medverkar f. n. i en av delegationen för långsiktsmotiverad forskning igångsatt undersökning om möjligheterna att inom vissa s. k. regionala typområden bevara ett fylligare arkivmaterial för att därigenom skapa gynnsamma förutsättningar för detaljanalyser av skilda slag. Ännu har dock inte något förslag härom framlagts, och det ter sig synnerligen ovisst, i vad mån det kan bli möjligt att från olika vetenskaper vinna anslutning till en sådan ordning.

Härtill kommer en annan betydelsefull omständighet. Vid hittills fattade beslut om typområden eller andra urval har tillsetts, att möjligheter till forskning funnits inom hela riket, dels därigenom att gallringsfristerna i allmänhet varit längre än tre år, dels därigenom att den grundläggande informationen – själva basmaterialet – bevaras på samtliga orter. Detta gäller även om den nu beslutade gallringen i de medicinska arkiven, där vissa register o. d. bevaras i alla arkiv. Avsikten med typområdena är, att dessa skall medge mera ingående och detaljrika analyser, byggda på ett relativt rikhaltigt arkivmaterial. Därigenom att socialutredningen motiverar sitt gallringsförslag med etiskt-moraliska skäl kommer nästan alla handlingar, som rör individuellt inriktade insatser, att utgallras; kvar blir främst protokollen och diarierna. I fråga om diarierna har utredningen av sekretesskäl förordat en uttunning av innehållet (s. 692).

I praktiken innebär detta, att forskningen om sociala förhållanden nästan genomgående hänvisas till typområdena, såvida det inte gäller rena nulägesbeskrivningar. Dylika undersökningar, som endast redovisar ett tvärsnitt vid en given tidpunkt, har emellertid ett begränsat värde. Så snart forskaren vill klarlägga orsaker och utvecklingslinjer, blir han i hög grad hänvisad till longitudinella studier, i vilka individer och händelseförlopp följs genom

tiden. I den moderna forskningen finns en markerad inriktning på individorienterade studier av longitudinell natur (se härom bl. a. yttranden från stadsarkiven i Stockholm och Örebro).

Om socialutredningens förslag trots allt följes, framstår det som självfallet, att valet av typområden sker efter ingående överväganden, varvid särskilt möjligheterna till jämförelser med andra slag av arkivmaterial beaktas. Även inom de valda områdena torde aktrensning och viss utgallring av oväsentliga handlingar kunna ske; särskilda regler härför måste dock utarbetas.

Att socialutredningen förordar en så hård gallring – och därtill med så korta gallringsfrister – beror på att utredningen låtit sitt synsätt bestämmas av integritetsskäl. Betänkandets förslag på denna punkt kan därför betecknas som ett relativt renodlat exempel på s. k. etisk gallring. Informationen anses kunna skada den, som varit föremål för vården, eller göra människor mindre benägna att söka kontakt med myndigheterna. Bevarandet av dokumentation skulle ytterst kunna rubba det förtroende, som bildar en grundval för socialtjänsten.

Gallringar, som bygger på en i viss mån likartad motivering, tillämpas sedan några år på ADB-området med stöd av datalagen. Därvid rör det sig dock om upptagningar, och gallringen motiveras främst av lättheten att vid datoriserad bearbetning *kombinera* uppgifter från olika håll. När socialutredningen i stor skala söker tillämpa samma betraktelsesätt på pappershandlingar, rör det sig – som redan antytts – om ett i viss mån nytt grepp på gallringsfrågorna. Att förstöringen av handlingarna enligt förslaget skall bli en lagbunden plikt förstärker detta intryck.

I och för sig är det givetvis angeläget, att för den enskilde skadlig eller nedsättande information avlägsnas, så snart den inte längre fyller någon väsentlig funktion. När det gäller arkivmaterial av den stora och mångsidiga betydelse, varom här är fråga, är det emellertid uppenbart, att det krävs en sorgfällig avvägning mellan skilda och delvis motstridiga intressen. Eftersom kommittén ej närmare gått in på denna avvägning, anser sig riksarkivet böra belysa frågan med en viss utförlighet.

Ur den enskildes synvinkel innebär förekomsten av handlingar i sociala ärenden ej endast en olägenhet utan även en garanti. Händelser, som kan ha varit djupt ingripande i individens liv, kan klarläggas även efter en längre tids förlopp. Den som varit föremål för vård kan få viktiga avgöranden och skeden i sitt liv belysta. Riksarkivet hänvisar särskilt till de yttranden, som avgivits av stadsarkiven i Stockholm och Uppsala och som utvisar vad dokumentationen betyder för att tillgodose klienters behov av identifikation.

För medborgaren synes det vidare innebära en trygghet, att tjänstemännen dokumenterar sina insatser även på längre sikt. Också från vårdsynpunkt kan den något äldre informationen i vissa fall visa sig vara av värde. Inställningen bland socialvårdare och behandlingsforskare synes i varje fall ej vara entydig på denna punkt. Vid riksarkivets behandling av gallringsfrågor framstår det ofta som en svårighet, att övergången till nya behandlingsmetoder och vårdformer ofta medför en förändrad syn också på arkivmaterialet och dess betydelse. Det finns anledning räkna med att värderingen av den äldre informationen åtminstone under vissa perioder kan komma att bli betydligt mera positiv än nu är fallet. Därför innebär det onekligen risker att hårdhänt förstöra unik information under hänvisning till en inställning, som för dagen är förhärskande.

Framför allt måste emellertid integritetsaspekten vägas mot vetenskapens krav. Inte minst från människovårdens egen synpunkt är det väsentligt att

oersättligt material ej utgallras i en utsträckning, som hindrar forskarna att vinna klarhet om utslagningens orsaker, verkningarna av kriser osv. och att teckna en tillförlitlig bild av den faktiska utvecklingen.

Motsättningen mellan de etiskt-moraliska gallringsönskemålen och den moderna, på stora samhällsförlopp inriktade forskningen är sålunda i vissa avseenden skarp. Vid avvägningen måste enligt riksarkivets mening de vetenskapliga kraven skänkas ett avsevärt större beaktande än socialutredningen gjort. Den problemorienterade forskningen är med nödvändighet beroende av källmaterial, som redovisar missförhållanden och brister; det är svårigheter av denna art forskarna företrädesvis vill söka avhjälpa. I ett samhälle, som blivit allt mera beroende av vetenskapligt utvecklingsarbete, kan dessa behov inte förbises.

För forskningen är den etiska gallringen speciellt kännbar på grund av sin hårdhet. Om den skall leda till avsett resultat, måste såvitt möjligt alla personorienterade uppgifter utgallras. Som ovan antytts präglar denna långtgående karaktär också socialutredningens förslag. Vid ordinära gallringar brukar tvärtom tillses, att täckning för viktigare utgallrade handlingar finns i bevarat material.

En gallring enligt de linjer, som föreslagits i betänkandet, kan följaktligen ej anses motiverad utifrån vetenskapliga eller arkivaliska utgångspunkter. Om den genomföres, torde den i stället få bedömas som resultatet av politiska ställningstaganden.

Riksarkivet kan ej ta ställning till beslut av denna karaktär men anser sig böra tillfoga den reflexionen, att en betydande försiktighet under alla omständigheter synes vara på sin plats, eftersom det rör sig om arkivmaterial av väsentlig betydelse för analysen av flera av det moderna samhällets problemområden.

Riksarkivet förordar således, att gallringsfrågan löses genom utgallring av mindre väsentliga handlingar ur personakterna enligt regler, som bör övervägas särskilt. De handlingar, som kommer att återstå efter gallringen, bör vid fastställda tidpunkter avställas och hållas åtskilda från de handlingar, som begagnas i det löpande arbetet.

Om regeringen väljer att – i anslutning till utredningens förslag – utgallra personakterna i sin helhet, bör materialet bevaras inom klart angivna områden, som utväljes efter ingående undersökningar och överläggningar med forskare och under hänsynstagande till andra motsvarande urvalsförfaranden. En sådan sammankoppling torde bäst komma till stånd, om riksarkivet får i uppdrag att besluta härom på samma sätt som skett i fråga om de medicinska arkiven. Typområdena måste göras till föremål för en fortgående observation med avseende på indelningsändringar, ändringar i fråga om befolkningssammansättning, näringslivets struktur osv.

Vid en eventuell gallring synes därjämte frågan om gallringsfristernas längd påkalla en förnyad prövning, då de föreslagna fristerna framstår som alltför korta.

3.4 Statistik

Särskilda synpunkter på statistikproduktionen anförs av *statistiska centralbyrån, länsstyrelsen i Blekinge län* och *Svenska kommunförbundet*.

Länsstyrelsen i Blekinge län konstaterar att SU anser att en individrelaterad

statistik inom socialtjänstområdet i möjligaste mån bör undvikas. En mängdrelaterad statistikrapportering bör enligt SU:s bedömning i allmänhet vara tillräcklig för den centrala socialtjänststatistiken. Länsstyrelsen kan instämma i denna bedömning men vill samtidigt erinra om att det inte är sådan statistik som socialtjänstens företrädare är i störst behov av. (Denna typ av statistik täcks för övrigt relativt väl av nuvarande statistikproduktion.) Det är i stället statistik som identifierar de regionala och lokala sociala problemen och visar dess samband med övriga regionala och lokala förhållanden. En övergripande redovisning av de sociala problemen kan vanligen inte användas på det regionala och lokala planet, vilket särskilt bör beaktas eftersom det framför allt är inom den kommunala beslutsprocessen som socialtjänstens företrädare har möjlighet att verka. Mot den bakgrunden kan länsstyrelsen svårligen finna andra utvägar än en tämligen omfattande individrelaterad statistikproduktion.

Kommunförbundet framhåller att den individrelaterade statistiken som i dag produceras av kommunerna och kräver arbetsinsatser har sitt ursprung i SCB:s krav på statistikinformation. Styrelsen vill instämma i SU:s förslag om att individrelaterad statistik i möjligaste mån bör undvikas och understryker nödvändigheten av att SCB ej skall styra dokumentationen. Det måste i stället vara kommunernas egna behov av information som skall vara avgörande för statistikinsamlandet.

Statistiska centralbyrån (SCB) framhåller bl. a. följande.

Den information som SU anser skall få finnas i vad utredningen betecknar som personregister hos socialnämnd som utgör sammanställning av uppgifter synes vara av sådan omfattning att den ensam knappast kan ligga till grund för statistikredovisning inom socialtjänsten. SCB finner i likhet med utredningen att det erfordras ytterligare dokumentation som underlag bl. a. till erforderlig regional och central statistik inom socialtjänstområdet samt för att tillgodose forskningens behov av data. SU anser det varken önskvärt eller praktiskt möjligt att författningsvägen närmare reglera dokumentationen. Däremot utgår SU från att vissa allmänna råd måste utarbetas av socialstyrelsen i samråd med kommunförbundet. SCB vill i detta sammanhang framhålla att ett tillräckligt enhetligt och preciserat underlag måste finnas om det skall kunna läggas till grund för statistikproduktion. Vidare är det viktigt med tanke på bl. a. uppgiftslämnarbördan att de framtida redovisningsrutinerna till socialvårdsstatistiken utformas på ett sätt som medger integration i den övriga dokumentationsverksamheten inom socialtjänsten. – SCB anser mot denna bakgrund det angeläget att verket på ett tidigt stadium bereds möjlighet att delta i arbetet med dokumentationsfrågorna. – De av SU föreslagna gallringsreglerna för uppgifter inom socialtjänsten medför att exempelvis specialstudier över en längre period bakåt i tiden inte kan göras. SCB vill rikta uppmärksamheten på att den kommande behovsanalysen av statistik inom socialtjänsten kan resultera i behov av vissa undantag från gallring då det gäller uppgifter för statistiska ändamål.

Enligt 28 § i förslaget till socialnämndslag skall regeringen kunna besluta att socialnämnd ur personregister skall lämna ut uppgifter till SCB. SCB ansluter sig på denna punkt till utredningens uppfattning. – Enligt utred-

ningen talar integritetsskäl för att individrelaterad statistik i görligaste mån bör undvikas. Utredningen preciserar emellertid inte närmare vad den lägger i begreppet individrelaterad men SCB utgår ifrån att härmed avses sådan statistisk redovisning som är knuten till person som är angiven med namn, personnummer eller annan identitetsbeteckning. – Statistiken över socialtjänsten kan till vissa delar förutses behöva bli baserad på en individrelaterad redovisning i vilken individen kan identifieras t. ex. genom personnummer eller ärendenummer. Exempel härpå är statistik över samhällets insatser för medlemmar i familjer eller hushåll, longitudinella studier och vissa speciella undersökningar. – SCB delar emellertid i princip utredningens uppfattning att restriktivitet bör iakttas i fråga om individrelaterad statistikredovisning inom socialtjänstområdet. Uppgifternas känsliga natur och skäl i övrigt som utredningen redovisar talar härför.

Bilaga 4

Lagen (1937:249) om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar

1 § Protokoll i regeringsärenden, vilka angå rikets förhållande till främmande makt eller vilka gälla försvarsmakten och avgöras av departementschef, må icke utan regeringens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum.

Andra protokoll i regeringsärenden än i första stycket sägs må ej utlämnas tidigare än två år eller den längre tid som regeringen kan besluta, dock högst femtio år, efter protokollets datum, om det kan antagas att protokollets offentliggörande skulle medföra skada eller men för något av de intressen som angivas i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Regeringen kan för särskilt fall besluta om utlämnande av protokoll som nu sagts.

Vad i 2–36 §§ stadgas om handlingars hemlighållande har ej avseende å ovan omförmälda protokoll.

2 § Skall enligt 2 kap. 4 § riksdagsordningen iakttagas tystnad i fråga om vad som har förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar med riksdagens kammare, må protokoll häröver ej utan riksdagens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum.

Konstitutionsutskottets handlingar rörande granskning av protokoll i regeringsärenden må ej utan utskottets tillstånd utlämnas innan protokollen få offentliggöras.

3 § Handlingar i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt må allenast i de fall och i den ordning regeringen bestämmer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Handlingar i ärenden, vilka, utan att vara av beskaffenhet som i första stycket sägs, angå svensk myndighets förbindelser med främmande makts myndigheter eller undersåtar eller eljest röra främmande makt eller dess förhållanden, må ej utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum, med mindre det är uppenbart att handlingens innehållande icke påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller av internationella hänsyn.

4 § Beträffande handlingar, som röra krigsmaktens mobilisering, sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara, dess mobiliseringsförråd och mobiliseringsutrustning, rikets fästningsverk och övriga fasta försvarsanstalter, örlogsstationer samt för krigsmakten avsedda varv och fartyg, militära flygstationer samt för krigsmakten avsedda flygverkstäder och luftfartyg, militära positioner och minförsvar,

annan för krigsbruk avsedd materiels tekniska byggnad och beskaffenhet. för militärt ändamål avsedda kommunikations- och förbindelseleder. experiment och uppfinningar eller ock civilförsvarets eller det psykologiska försvarets planläggning. äger regeringen. såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar eller eljest medföra våda för dess säkerhet. förordna. att de ej må utlämnas förrän viss tid från handlingens datum förflutit. dock högst femtio år. där ej särskilda förhållanden påkalla hemlighållande under längre tid.

I fråga om handlingar rörande den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen så ock beträffande handlingar. vilka röra produktion, handel. bankrörelse, försäkringsrörelse, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt under krig, krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden. äger regeringen, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar, folkhushållningen eller näringslivets behöriga fortgång eller eljest medföra våda för rikets säkerhet, förordna, att de ej må utlämnas förrän viss tid, högst femtio år, förflutit från handlingens datum.

Med avseende å handlingar rörande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret äger regeringen, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar, folkhushållningen eller näringslivets behöriga fortgång eller eljest medföra våda för rikets säkerhet, meddela förordnande, som i första stycket sägs.

Vid tillämpningen av sekretessbestämmelse som meddelats med stöd av denna paragraf ankommer prövningen av begäran att få taga del av sådan av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket upprättad handling, som innehåller kart- eller flygbildmaterial angående anläggning av betydelse för totalförsvaret eller data ur verkets geodetiska arkiv, på det verk som upprättat handlingen.

5 § Dagbok förd på fartyg som äges eller nyttjas av staten eller av kommun får, såvitt angår sammanstötning med annat fartyg, till vars dagbok motsvarande tillgång icke finnes, ej utlämnas förrän sjöförklaring eller undersökning enligt 314 § sjölagen hålles offentligt eller talan väckts på grund av sammanstötningen, eller fem år förflutit från det sammanstötningen ägde rum, om det kan antagas att dagbokens offentliggörande skulle försämra det allmännas ställning i tvist på grund av sammanstötningen. Detsamma gäller på fartyget upprättad handling, som enligt sjölagen jämställes med dagbok i fråga om rätten att taga del därav.

Handlingar i ärende angående sjöförklaring med anledning av fartygs sammanstötning med annat fartyg få, om sjöförklaringen icke hålles offentligt, ej utan redarens samtycke utlämnas förrän motsvarande utredning beträffande det andra fartyget blivit tillgänglig för den som vill taga del därav eller fem år förflutit från det sammanstötningen ägde rum. Detsamma gäller i fråga om handlingar, som med anledning av fartygs sammanstötning med annat fartyg inkommit till sjöfartsverket eller upprättats där.

Bestämmelserna i andra stycket äga motsvarande tillämpning när utredning verkställes av särskild undersökningskommission enligt 314 § sjölagen eller, beträffande fartyg som äges eller nyttjas av staten, av myndighet under vars förvaltning fartyget hör.

6 § Handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist eller i statligt eller kommunalt företags rättstvist må ej utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugu år förflutit från handlingens datum, om det kan antagas att handlingarnas offentliggörande skulle försämra det allmännas eller företagets ställning som part.

7 § Beträffande handlingar, upprättade för myndighets gransknings- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov eller psykologisk undersökning under myndighets inseende, äger regeringen förordna, att de ej må utlämnas före den avsedda granskningen, inspektionen, prövningen eller undersökningen.

8 § (Paragrafen upphävd)

9 § Handlingar innefattande redogörelse för utredningar, experiment eller prov av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet låtit verkställa för det allmännas räkning, må ej utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, om det kan antagas att handlingarnas offentliggörande skulle medföra skada för det allmänna.

10 § Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål eller i ärende enligt 3 § lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare regeringen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Vad i första stycket är stadgat om åklagare skall ej äga tillämpning å riksdagens ombudsmän.

11 § Uppgifter och anteckningar, vilka tillförts register som avses i lagen om allmänt kriminalregister eller lagen om polisregister m.m., må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än där sägs.

Har uppgift om brott eller om den som misstänkts, åtalats eller dömts för brott lämnats till rikspolisstyrelsen för databehandling inom rättsväsendets informationssystem, må, om ej annat följer av första stycket, uppgiften ej utlämnas från rikspolisstyrelsen, såvida det ej är uppenbart att utläm-

nandet ej kommer att missbrukas till men för enskild. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Utslag eller underrättelser, avseende svensk undersåte i utlandet ådömt straff, vilka enligt överenskommelse med främmande makt överlämnats till svensk myndighet, så ock därom förda anteckningar, må ej utlämnas, såvida det ej är uppenbart att utlämnandet ej kommer att missbrukas till men för enskild. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Vad i tredje stycket sägs gälle ock om uppgifter och anteckningar, tillhörande hos riksskatteverket fört straffregister rörande fylleri och vissa andra brott, belastningsuppgifter som tillförts körkortsregistret, ävensom särskilt register som hos myndighet föres angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tilldelats underlydande personal.

12 § Hos myndighet vid kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller arbetsanstalt upprättade handlingar rörande i anstalten intagen person må ej utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum, såvida det ej är uppenbart att utlämnandet ej kommer att missbrukas till men för enskild. Fråga om utlämnande av handling hos myndighet inom kriminalvården prövas av kriminalvårdsstyrelsen. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Detsamma gäller handlingar, vilka upprättats av befattningshavare inom skyddskonsulentorganisationen eller annan som fullgör skyddskonsulents uppgifter eller av övervakare eller den som anlitats såsom biträde vid övervakning, i den mån handlingarna röra personer som ställts under övervakning efter dom å fängelse, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering eller intagning i arbetsanstalt.

Hos kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden, interneringsnämnden eller övervakningsnämnd upprättade handlingar rörande person som är intagen i anstalt eller ställd under övervakning må ej utlämnas tidigare än sjuttio år efter deras datum, om det kan antagas att handlingarnas offentliggörande skulle medföra men för den som berörs eller någon honom närstående. Vad nu sagts gäller ej i fråga om beslut som utfärdats särskilt eller upptagits i protokoll.

Har uppgifter om den som häktats eller dömts för brott eller beträffande vilken förordnats om intagning i arbetsanstalt tillförts av kriminalvårdsstyrelsen fört register inom rättsväsendets informationssystem, må uppgifterna ej utlämnas, såvida det ej är uppenbart att utlämnandet ej kommer att missbrukas till men för enskild. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

12 a § Handlingar rörande säkerhets- och bevakningsåtgärder med avseende på byggnader och lokaler, som användes i verksamhet för vilken myndighet svarar, må ej utlämnas tidigare än sjuttio år från deras datum, såvida skäligen kan befaras att handlingarnas offentliggörande skulle motverka syftet med åtgärderna.

13 § Anteckningar i kyrkoböcker, folkregister och mantalsböcker ävensom handlingar, vilka eljest röra kyrko- eller folkbokföringen, själavården eller kyrkotukten, må, i den mån de innehålla upplysning om enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till annan utlämnas förrän sjuttio år förflutit från anteckningens eller handlingens datum, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Personuppgift, som ingår i sådant personregister som avses i datalagen (1973:289), må ej utlämnas, om det finnes anledning antaga att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Finnes anledning antaga att personuppgift som nyss nämnts skall användas för automatisk databehandling i utlandet, må uppgiften utlämnas endast om det kan antagas att utlämnandet av uppgiften icke kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet. Vid tillämpningen av sistnämnda bestämmelse ankommer det på datainspektionen att pröva fråga om utlämnande.

13 a § Handlingar av dialektologiskt eller etnologiskt innehåll, vilka av myndighet upprättats eller anskaffats för vetenskapligt ändamål och vilkas innehållande finnes påkallat av hänsyn till privatlivets helgd, må ej utlämnas förrän sjuttio år förflutit från handlingens datum, såvida ej den som genom att lämna uppgifter eller på annat liknande sätt givit handlingen dess innehåll samtycker till tidigare utlämnande eller, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för honom eller för hans nära anhöriga eller för person som avses i handlingen eller nära anhörig till denne. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

14 § Handlingar vilka av läkare eller hos socialstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken; handlingar i ärenden rörande kriminologisk undersökning för forskningsändamål; handlingar vilka upprättats vid psykologisk undersökning som utförts för forskningsändamål eller i samband med inskrivning av värnpliktiga eller yrkesvägledning, arbetsvård eller omskolning eller i ärende om anställning eller upphörande av anställning hos myndighet eller i ärende om uttagning av anställd hos myndighet till viss utbildning eller tjänstgöring; handlingar i ärenden hos statens arbetsklinik eller kommunalt arbetsvårdsinstitut rörande prövning av handikappade eller från arbetssynpunkt svårbedömda personers förutsättningar för arbete eller rörande arbetsträning av sådana personer; läkarutlåtanden i ärenden om statlig personalpensionering; handlingar i ärenden enligt lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall; handlingar rörande

uppsökande verksamhet som enligt lag åligger socialnämnd; handlingar i ärenden rörande hälsovård, sjukvård, socialhjälp, understöd vid barnsbörd, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds verksamhet, sådan familjerådgivning som drives av kommun, landstingskommun, församling eller kyrklig samfällighet, rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker, behandling av alkoholister eller eljest nykterhetsnämnds verksamhet, allmän försäkring eller arbetsskadeförsäkring eller eljest riksförsäkringsverkets eller allmän försäkringskassas verksamhet, studiestöd under sjukdom, förmåner enligt statens personskadeförsäkring eller lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada, tillsyn å understödsföreningar, hjälpverksamhet vid arbetslöshet; så ock handlingar i ärenden rörande kontroll å utlänningar, som här i riket vistas eller hit söka tillträde, må, i vad de angå enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till annan utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Angår handling, som i första stycket avses, någons intagning, vård eller behandling å anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än å anstalt, och finnes grundad anledning antaga att genom handlingens utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara, må utlämnande vägras, ändock att enligt bestämmelserna i första stycket utlämnande bort ske. Likaledes må utbekommande av handling, utvisande vem som gjort anmälan i ärende rörande samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister eller vem som eljest lämnat upplysningar i sådant ärende, vägras, om grundad anledning finnes att antaga att den, om vilken anmälan gjorts eller upplysningarna lämnats, skulle missbruka kännedom i berörda hänseende till skada för annan person.

Vad i denna paragraf stadgas har icke avseende å myndighets beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits, där fråga ej är om barnavårdsnämnds, nykterhetsnämnds, riksförsäkringsverkets eller allmän försäkringskassas beslut, centrala studiestödsnämndens beslut rörande studiestöd under sjukdom eller om beslut i ärende som rör tillämpningen av lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, smittskyddslagen (1968:231) såvitt den angår veneriska sjukdomar, abortlagen (1974:595), steriliseringslagen (1975:580), lagen (1944:133) om kastrering eller transplantationslagen (1975:190), såvitt angår tillstånd enligt 4 § nämnda lag.

Uppgifter och anteckningar, vilka tillhöra de i kommunerna förda socialregistren, må ej utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om socialregister.

15 § Till överförmyndare eller förmyndarkammaren i Stockholm inkomna handlingar må, i vad de angå enskildas ekonomiska förhållanden, icke tidigare än tjugu år efter handlingens datum utlämnas i vidare mån än i lagen om förmynderskap föreskrives.

16 § Av myndighet eller enskild för statlig eller kommunal statistik lämnade uppgifter och myndighets bearbetningar därav, vilka avse enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter och kunna hänföras till dessa, må icke utlämnas förrän tjugu år från uppgiftens datum förflutit, därest ej den som däri avses samtycker till ett tidigare utlämnande, eller ock, med hänsyn till uppgiftens eller bearbetningens natur eller det ändamål för vilket den åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att utlämnandet ej kommer att missbrukas till hans skada.

Vad i första stycket sägs skall icke utgöra hinder för utlämnande, i de fall och i den ordning regeringen bestämmer, av lönestatistiska uppgifter till löntagarna för granskning av uppgifternas riktighet eller av bearhetningar av sådana uppgifter till förening av arbetsgivare eller arbetstagare för begagnande vid förhandlingar om löneuppgörelser eller förberedelser därtill.

Då handling med stöd av första eller andra stycket utlämnas, böra erforderliga förbehåll göras.

16 a § Handling rörande kryptering eller därmed jämförlig åtgärd, vars ändamål är att mot obehörig åtkomst skydda sådana uppgifter och bearbetningar som avses i 16 § första stycket, må ej utlämnas, såvida det kan antagas att handlingens offentliggörande skulle motverka syftet med åtgärden.

17 § Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering, som avses i taxeringslagen (1956: 623), eller eljest för beräknande av skatt eller ock för beräknande av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring eller av arbetsgivaravgift enligt lagen (1959: 552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. må ej i andra fall än i därom gällande författning stadgas utan den skattskyldiges eller den försäkrades eller den avgiftsskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Vad nu sagts skall även gälla beträffande handling, som upprättats eller för granskning omhändertagits av myndighet vid taxeringskontroll enligt taxeringslagen eller eljest vid skattekontroll, vid beräknande av pensionsgrundande inkomst eller vid kontroll av uppgift för beräknande av arbetsgivaravgift. Uppgift, som av aktiebolag eller ekonomisk förening lämnats taxeringsmyndighet till ledning vid värdesättning av aktier i bolaget eller andelar i föreningen, må ej utan samtycke av den som lämnat uppgiften utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum. Är det under pågående utredning rörande någons taxering av synnerlig vikt att innehållet i kontrolluppgift eller an-

nan för taxeringskontroll enligt taxeringslagen avsedd handling icke kommer till den skattskyldiges kännedom, må myndighet, som innehar handlingen, vägra att utlämna denna.

Handlingar i ärenden angående sådant förhandsbesked, som enligt vad därom är särskilt stadgat kan meddelas i taxerings- eller skattefrågor, må ej utan samtycke av den som sökt beskedet utlämnas till annan tidigare än tjugu år från handlingens datum.

Handlingar i ärenden angående befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier eller liknande egendom i samband med strukturrationalisering och angående rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond må ej utan samtycke av den som sökt befrielse utlämnas till annan tidigare än tjugu år från handlingens datum.

Bestämmelserna i första stycket tillämpas också i fråga om motsvarande handlingar, som ha upprättats eller inkommit med anledning av överenskommelse med främmande stat om handräckning i skatte- eller avgiftsärenden.

18 § Handlingar som inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndighet över banker, sparbanker, andra penninginrättningar eller försäkringsanstalter, i vad handlingarna röra enskildas förhållanden till dylik inrättning, ävensom handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, i vad de röra vederbörande yrkesutövares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden, må icke utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, därest icke vederbörande tillsynsmyndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt.

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen må, i den mån de innehålla upplysning om enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke utlämnas till annan förrän sjuttio år förflutit från handlingens datum, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses eller för hans nära anhöriga, eller ock datainspektionen för fullgörande av sin uppgift finner utlämnande nödigt. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen i ärende om tillstånd för eller tillsyn över myndighet enligt datalagen (1973:289) må, i vad de innehålla upplysningar om förhållanden som skola hållas hemliga hos myndigheten, icke utlämnas tidigare än handlingar hos myndigheten, vilka innehålla motsvarande upplysningar.

19 § Till riksförsäkringsverket eller allmän försäkringskassa inkomna och där upprättade handlingar i ärenden angående arbetsskadeförsäkring må, såvitt de avse arbetet i arbetsgivares rörelse, företag eller verksamhet eller de förhållanden, under vilka arbetet bedrives, eller arbetarnas antal, arbetstid och avlöningsförhållanden, icke utan arbetsgivarens samtycke

till annan utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, där ej, med hänsyn till det ändamål, för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till arbetsgivarens skada. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Handlingar i ärenden angående arbetarskydd eller arbetstidens reglering eller angående arbetstillstånd för utlänning må, såvitt de röra arbetsgivares yrkeshemlighet eller eljest innehålla sådana upplysningar om driftanordning eller affärsförhållande, vilkas offentliggörande kan lända arbetsgivare till skada, icke i vidare mån än som kan följa av de i nämnda ämnen gällande lagar utlämnas utan arbetsgivarens samtycke förrän tjugu år från handlingens datum förflutit.

Vad i denna paragraf stadgas beträffande arbetsgivare skall i fråga om handlingar i ärenden angående arbetsskadeförsäkring jämväl avse uppdragsgivare och egenföretagare.

19 a § Bestämmelserna i 16, 17 och 19 §§ utgöra icke hinder mot att utlämna uppgifter ur centrala företagsregistret om företags eller verksamhetsställes namn, adress eller annan identitetsbeteckning eller om företagsform eller verksamhetsart.

Bestämmelserna i 16, 17 och 19 §§ utgöra icke heller hinder mot att utlämna uppgift ur registret om antalet anställda eller arbetstimmar hos ett företag visst år, om det med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål för vilket uppgiften begäres och omständigheterna i övrigt kan anses säkert att uppgiften icke kommer att missbrukas till skada för företaget.

När handling utlämnas med stöd av andra stycket, böra erforderliga förbehåll göras.

20 § Handling som inkommit till myndighet, som avses i lagen om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, eller till marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen eller konsumentombudsmannen må, i den mån handlingen innehåller upplysningar om viss företagares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, icke i andra fall än regeringen bestämmer utlämnas förrän tjugu år förflutit från handlingens datum. Vad nu sagts gälle ock hos myndigheten upprättad handling, dock ej kartellregister.

På framställning av vederbörande företagare eller myndighet, som i nyssnämnda lag avses, äger regeringen, om särskilda skäl därtill äro, förordna, att kartellregister, såvitt angår däri intagna uppgifter rörande viss överenskommelse, icke må utlämnas tidigare än tjugu år efter det anteckning om överenskommelsen gjorts i registret. Har framställning om sådant förordnande gjorts, må, innan ärendet blivit av regeringen avgjort, kartellregister i den del framställningen avser icke utlämnas. Vad nu sagts gälle ock handlingarna i ärendet; om utlämnande av sådan handling efter ärendets avgörande äge vad i första stycket stadgats motsvarande tillämpning.

20 a § Handling innefattande uppgifter vilka infordrats från näringsidkare enligt lagen (1976:349) om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor eller enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering må, i den mån handlingen innehåller upplysningar om näringsidkarens affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, icke utan hans samtycke utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnandet begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada för näringsidkaren. Vid utlämnande skola behövliga förbehåll göras.

20 b § Handlingar som inkommit till eller upprättats hos giftinformationscentralen vid Karolinska sjukhuset och som innehålla upplysningar om viss varas tillverkning eller innehåll, må ej utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens datum, såvida ej, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till skada för tillverkare eller försäljare av varan. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

21 § Beträffande handlingar, vilka i andra fall än eljest i denna lag sägs röra statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverksamhet eller eljest med avseende å näringslivet, äger regeringen, i den mån de innefatta sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden eller om enskilda personers, företags eller sammanslutningars uppfinningar eller forskningsresultat, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande person, företag eller sammanslutning till men, förordna, att handlingarna ej må utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från deras datum.

22 § Handling i ärende som avses i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder må, i den mån den innefattar upplysning om enskilt företags affärs- eller driftförhållanden eller om enskilds personliga förhållanden, ej utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, såvida ej, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen att upplysningen ej missbrukas till skada för företaget eller den enskilde.

22 a § Handling angående skeppsbyggnadsavtal vilken inkommit till den registermyndighet som avses i 2 § sjölagen (1891:35 s. 1) i ärende om registrering eller inskrivning må, såvitt den avser pris och betalningsvillkor, ej utan samtycke av parterna i avtalet utlämnas förrän tio år förflutit från den dag handlingen inkom.

23 § Handlingar i ärenden angående ansökning om patent må icke utan sökandens samtycke till annan utlämnas i vidare mån än som föranledes av gällande lagstiftning rörande patent. I vad sådana handlingar angå uppfinning därå patent beviljats skola de utlämnas, såframt ej annat är stadgat i nämnda lagstiftning.

Har i ansökan om registrering av mönster begärts, att handling som visar mönstret skall hållas hemlig, får handlingen icke utan sökandens samtycke utlämnas till annan i vidare mån än som följer av gällande lagstiftning om mönsterskydd.

24 § Handling hos förlikningsman, särskild förlikningsman eller medlingskommission må, i den mån den innehåller uppgift som har lämnats av part i arbetstvist, icke utlämnas tidigare än tjugo år efter dess datum, om uppgiftslämnaren har gjort förbehåll därom.

25 § Handlingar i ärenden rörande offentlig arbetsförmedling, vilka till anstalt för sådan förmedling inkommit eller där upprättats, må ej i vidare mån än som erfordras för förmedlingsverksamhetens behöriga bedrivande utlämnas förrän tjugu år från handlingens datum förflutit, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till arbetsgivares eller arbetssökandes skada eller förklenande. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

25 a § Handlingar i ärenden angående omplacering i samband med omlokalisering eller omorganisation av statlig verksamhet, som inkommit till eller upprättats hos statens personalnämnd eller nämnden för vissa omplaceringsfrågor, må, i vad de angå enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden, icke utan hans samtycke utlämnas till annan tidigare än sjuttio år från handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnandet begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens förhållande avses i handlingen eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Första stycket gäller ej nämnds beslut.

25 b § Handling hos utrikesdepartementet, beskickning eller konsulat må, i vad den innehåller uppgift om ömtåliga personliga förhållanden beträffande tjänsteman inom utrikesförvaltningen eller nära anhörig till honom, ej utan samtycke av den som avses med uppgiften utlämnas till annan tidigare än sjuttio år från handlingens datum. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens förhållanden avses i handlingen

eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Första stycket gäller ej tjänstgöringsbetyg eller liknande handling, ej heller handling i ärende rörande tjänstetillsättning, disciplinansvar eller anställnings upphörande.

26 § Handlingar som till allmän advokatbyrå inkommit eller där upprättats angående rättshjälp åt enskilda, så ock handlingar i ärenden hos notarius publicus rörande sådant som blivit honom såsom hemligt anförtrott eller eljest ej bör bliva obehöriga kunnigt, må ej tidigare än sjuttio år efter handlingens datum utlämnas i vidare mån än handlingens ändamål kräver eller den, som i ärendet anlitat advokatbyrån eller notarius publicus, därtill samtycker.

Beträffande handlingar i sådana ärenden angående rättshjälp åt enskilda, som handläggas hos annan myndighet än i första stycket sägs, äger regeringen förordna, att handlingarna ej må utlämnas i andra fall eller annan ordning än regeringen bestämmer förrän viss tid, högst sjuttio år, förflutit från deras datum.

Handlingar rörande någons ansökan om inträde i advokatsamfundet eller hans rätt att vara advokat eller rörande disciplinärt förfarande mot advokat må, i vad de angå hans ekonomiska ställning eller innefatta upplysningar, vilkas offentliggörande kan lända annan till men, icke utan samtycke av den handlingen sålunda angår utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum.

Vad i tredje stycket stadgas skall äga motsvarande tillämpning i fråga om handlingar rörande ansökan om auktorisation eller godkännande som revisor eller någons rätt att vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor eller beträffande disciplinärt förfarande mot sådan revisor. Myndighets beslut må dock ej hemlighållas jämlikt detta stycke.

26 a § Handling som angår förvärvstillstånd eller tillstånd till förköp enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. eller särskild förvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792) och som lämnar upplysning om enskilds förhållanden får icke utan samtycke av den vars förhållanden avses i handlingen lämnas ut tidigare än tjugo år från handlingens datum, om utlämnande kan leda till skada för den berörde.

Första stycket gäller ej hyresnämnds eller bostadsdomstolens beslut.

27 § Med avseende å handlingar, vilka angå myndighets verksamhet för införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst, eller vilka till myndighet inkommit eller där upprättats för utredningar eller undersökningar som myndigheten utför för enskilds räkning, äger regeringen förordna, att de ej må utlämnas i andra fall eller annan ordning än regeringen bestämmer.

28 § Till statlig eller kommunal anstalt för samfärdsel inkomna och där upprättade handlingar avseende samfärdseln, så ock till tullverket inkomna och där upprättade handlingar rörande varor som vid verket behandlas, må, såvitt de angå deras angelägenheter som anlita eller eljest träda i beröring med anstalten eller verket, icke utan samtycke av dem handlingen sålunda angår utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter dess datum, där ej, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till deras skada. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

29 § Till post- eller telegrafverket inkomna och där upprättade handlingar, som lämna upplysning om särskilda postförsändelser, telegram eller telefonsamtal, må icke utlämnas till annan än postförsändelsens avsändare eller mottagare eller telegrammets avsändare eller adressat eller någon av dem som växlat telefonsamtalet eller äro innehavare av de vid samtalet använda telefonapparaterna.

30 § Handling, av vilken enskilds förhållande till bank eller till postgirorörelsen framgår, må ej utan dennes samtycke till annan utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, där ej regeringen för särskilt fall annorlunda förordnar.

31 § Handlingar i ärende eller del av ärende, om vars hemlighållande stadgas i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank, må ej utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum, såvida ej riksdagens finansutskott för särskilt fall beslutar om utlämnande dessförinnan.

32 § Beträffande andra handlingar än i 30 och 31 §§ sägs rörande utlåning av medel, som stå under myndighets förvaltning, äger regeringen, i vad handlingarna angå lånsökandes, låntagares eller borgesmans förhållanden, förordna, att handlingarna icke utan samtycke av dem, vilkas förhållanden sålunda beröras, må till annan utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från handlingens datum. Vad nu är sagt gäller dock ej myndighets beslut om beviljande av lån.

33 § Handlingar som hänföra sig till myndighets upplåningsverksamhet må ej utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens datum, om det kan antagas att handlingens offentliggörande skulle försämra det allmännas ställning som låntagare, medföra skada för enskild som berörs av uppgift i handlingen eller motverka syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder som rör rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik.

34 § Handlingar i ärenden angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat, som myndighet äger förvalta, eller angående

transport som utföres av myndighet eller angående arbete som utföres för myndighets behov annorledes än genom dess egen eller annan myndighets personal må icke utlämnas innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, om det ej kan antagas att handlingarnas offentliggörande kan ske utan skada för det allmänna och enskild. Angår ärendet upphandling eller utförande av arbete för statens eller kommuns räkning eller försäljning av staten eller kommun tillhörig lös egendom, skall likväl iakttagas, att i stadgad ordning infordrade och inkomna anbud, så ock andra handlingar som kunna tjäna till upplysning i vad mån anbud i ärendet infordrats eller avgivits eller som eljest avse dylika anbud, icke före nämnda tidpunkt må utlämnas i vidare mån än för prövning av anbud finnes nödvändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställes av anbudsgivaren.

Om det kan antagas att offentliggörande av handlingar, som i första stycket avses, skulle medföra skada för det allmänna eller enskild även efter där angiven tidpunkt, må de ej heller därefter utlämnas. Beträffande andra handlingar än sådana som angiva villkoren i slutna avtal må dock utlämnande ej vägras sedan tjugu år förflutit efter nämnda tidpunkt. Vad angår handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal rörande transport som utföres av myndighet eller rörande myndighets leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor med vilka myndighet driver handel i affärsmässiga former, må utlämnande ej vägras sedan två år eller, då myndigheten är att hänföra till statens affärsdrivande verk, fem år förflutit från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. Med avseende å handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal i andra ärenden, må utlämnande ej vägras sedan två år eller, då myndigheten är att hänföra till statens affärsdrivande verk, fem år förflutit från det avtalet slöts.

Vad i denna paragraf stadgas har ej avseende å auktionsprotokoll.

34 a § Handling, som inkommit till eller upprättats hos myndighet vilken är att hänföra till statens affärsdrivande verk och som angår myndighetens affärs- eller driftförhållanden, må ej utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från handlingens datum, om det kan antagas att utlämnande skulle på myndighetens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse. Detsamma gäller handling som angår affärs- eller driftförhållanden för myndighet som nyss sagts och som inkommit till eller upprättats hos riksrevisionsverket.

34 b § Handlingar, som inkommit till eller upprättats hos nämnden för statens gruvegendom och som angå nämndens affärs- eller driftförhållanden, må ej utlämnas förrän tjugo år förflutit från handlingens datum, om det kan antagas att utlämnande skulle på nämndens bekostnad gynna någon som driver likartad rörelse.

35 § Handlingar som innefatta utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari myndighet,

kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag har att deltaga, eller vid förberedelse till sådan förhandling, må ej utlämnas förrän fem år förflutit från handlingens *datum*, *om det kan* antagas att handlingens offentliggörande skulle försämra det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som förhandlingspart. Har sådan handling upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegation, må den dock ej hemlighållas längre än till dess förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts.

Bestämmelserna i första stycket gälla även handlingar innefattande utredning eller förslag vilka från annan än myndighet inkommit för där angivet ändamål, även om handlingen tillkommit i annat syfte.

Fråga om utlämnande av handling som avses i första eller andra stycket prövas av statens avtalsverk eller, om handlingen tillhör förhandlingsärende som utan avtalsverkets medverkan handlägges av annan statlig myndighet, av denna. Begär någon att hos riksdagens lönedelegation utfå sådan handling, ankommer det dock på lönedelegationen eller myndighet, som denna bestämmer, att pröva utlämnandefråga. Fråga om utlämnande av sådan handling hos kommunalmyndighet prövas av den förvaltande myndighet i kommunen som handlägger löneärenden eller, om handlingen tillhör förhandlingsärende som utan nämnda myndighets medverkan handlägges av annan myndighet i kommunen, av denna myndighet.

Första stycket utgör icke hinder för utlämnande av handling enligt 18 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

35 a § (Paragrafen upphävd)

36 § Har förhandling i mål vid domstol hållits inom stängda dörrar, må protokoll över sådan förhandling jämte annan dylik uppteckning samt därvid företedda handlingar icke utan domstolens tillstånd utlämnas, innan målet blivit skilt från dess handläggning. Domstolen äger ock i avbidan på sådan förhandling besluta att handlingar, som inkomma i målet, icke utan dess tillstånd må utlämnas; har förhandling hållits inom stängda dörrar, må sådant beslut meddelas beträffande handlingar, som därefter inkomma.

Förekommer, då domstolen skiljer målet från sig, handling som enligt första stycket ej må utlämnas, äger domstolen förordna att handling som nu sagts så ock dom eller beslut, som avkunnats inom stängda dörrar, ej må utan domstolens tillstånd utlämnas, innan viss tid förflutit, i intet fall längre än sjuttio år från dagen för förordnandet. Är handlingen sådan att den enligt bestämmelse i 1–34 §§ eller föreskrift, som meddelats med stöd därav, ej må utlämnas till envar, må domstolens förordnande innehålla att vad sålunda är stadgat om handlingens utlämnande skall äga tillämpning.

Fullföljes talan i mål, vari förordnande enligt andra stycket gäller, må ej heller handlingar, som därefter inkomma eller hos högre rätt upprättas i målet, utan rättens tillstånd utlämnas, innan förhandling i målet hållits

eller, då förhandling ej äger rum, rätten skilt målet från sig. På högre rätt ankommer, då rätten skiljer målet från sig, ej mindre att pröva förordnande som lägre rätt meddelat än även, om anledning därtill finnes, att med avseende å den högre rättens handlingar i målet meddela förordnande enligt andra stycket.

Vad ovan föreskrivits om domstols tillstånd till utlämnande av handling skall ej gälla, om med stöd av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen genom förordning föreskrivits att endast viss myndighet får pröva fråga om handlings utlämnande. I sådant fall skall domstolen i stället genast hänskjuta begäran om utlämnande till behörig myndighet.

Protokoll över förhandling jämte annan dylik uppteckning i mål vid domstol samt handlingar, som företetts vid förhandlingen, så ock beslut och dom i målet må ej hemlighållas i vidare mån än som följer av denna paragraf.

Vad i denna paragraf är stadgat om mål skall äga motsvarande tillämpning beträffande ärende.

Beslut eller förordnande enligt denna paragraf att handling ej må utlämnas får endast avse handling vars offentliggörande kan antagas medföra skada eller men för något av de intressen som angivas i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen.

37 § Där enligt regeringens jämlikt denna lag meddelade förordnande handlingar ej må utlämnas, äger regeringen utan hinder därav förordna om utlämnande. Så ock äger regeringen utan hinder av 3 § andra stycket, 5 § första stycket, 6 och 9 §§, 11 § andra-fjärde styckena, 12 och 12 a §§, 13 § andra stycket, 16 a § samt 33–36 §§ för särskilt fall besluta om utlämnande av handlingar som ej förvaras hos riksdagen eller myndighet under riksdagen.

38 § Där det finnes erforderligt för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt, må utan hinder av vad eljest i denna lag stadgas regeringen förordna om handlingars utlämnande.

Kan handling, som ej må utlämnas till envar, antagas vara av betydelse som bevis i rättegång eller för förundersökning i brottmål, äger domstol, där rättegången föres eller fråga som hör till förundersökningen må upptagas, förordna att handlingen skall tillhandahållas domstolen eller undersökningsledaren. Vad nu sagts gälle dock ej handlingar, som avses i 1–4 §§ samt 31 och 33 §§. Är handlingens innehåll sådant att den som utfärdat handlingen ej enligt 36 kap. 5 § andra, tredje eller fjärde stycket rättegångsbalken må höras som vittne därom, må handlingen ej företes i rättegången eller vid förundersökningen. Ej heller må, med mindre synnerlig anledning förekommer därtill, handlingen företes i rättegången eller vid förundersökningen, om därigenom yrkeshemlighet skulle uppenbaras.

39 § Vad i denna lag stadgas länder ej till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parters rätt att i mål och ärenden hos domstol eller

annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar.

Finnes av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, må dock med stöd av stadgande i denna lag utlämnande av sådan handling till parten vägras; vid utlämnande skola erforderliga förbehåll göras.

40 § Vad i denna lag stadgas utgör ej hinder för offentliggörande av handlingar i ärenden hos riksdagen eller allmänna kyrkomötet eller hos kommunal stämma eller representation, där myndighet som handlägger ärendet finner sådant erforderligt för ärendets behandling.

40 a § Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om ej annat är särskilt föreskrivet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att utlämna handling eller utlämnar han handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att förfoga över handlingen, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

40 b § Mot beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få taga del av handling eller utlämnat allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. Om ej annat följer av andra-fjärde styckena föres sådan talan hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos regeringsrätten. Att prövningstillstånd ej behövs vid fullföljd av talan mot kammarrätts beslut framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av allmän underrätt och rör det handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, föres talan mot beslutet hos hovrätten. Talan mot motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit fullföljt ärende föres hos högsta domstolen. Vid talan mot allmän domstols beslut äga bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär motsvarande tillämpning. Vid talan mot hovrätts beslut skola dock reglerna om prövningstillstånd ej tillämpas.

Första och andra styckena gälla ej för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Att talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen föreskrives i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

40 c § Finnes skäl till antagande att hinder mot utlämnande av allmän handling föreligger enligt denna lag eller annan författning, får myndighet

utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig sekretessbestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av viss myndighet, skall handling som avses med sådan föreskrift så snart det kan ske förses med anteckning enligt första stycket. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

Att begäran om utlämnande i fall som avses i andra stycket genast skall hänskjutas till behörig myndighet framgår av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

41 § Utlämnar någon handling i strid mot föreskrifterna i denna lag eller mot förbud som jämlikt densamma meddelats, eller bryter någon mot förbehåll som gjorts vid handlings utlämnande, straffes, där gärningen är i annan lag belagd med straff, enligt vad där sägs. I andra fall vare straffet dagsböter; dock att vid brott med avseende å handlingar, varom i 1–4, 20 och 36 §§ sägs, fängelse må ådömas.

42 § Om åtal för förbrytelse mot denna lag och om laga domstol gälle vad i allmän lag och annan författning stadgas angående brottmål.

43 § Vid tillämpningen av denna lag skola med myndighet jämställas riksdagen, allmänt kyrkomöte och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrives i tryckfrihetsförordningen om rätt att taga del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt angår verksamhet för obligatorisk besiktning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skola vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet.

Bilaga 5

Förteckning över tystnadsplikter i lagar och regeringsförfattningar

Gällande tystnadspliktsbestämmelser för offentliga funktionärer den 1 oktober 1978

Lagar

1. 7 kap. 2 § kyrkolagen
2. 48 § lagen (1919:240) om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet (48 § ändrad senast 1964:181)
3. 3 § lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens (3 § ändrad senast 1942:246)
4. 36 § lagen (1934:437) för Sveriges riksbank (36 § ändrad senast 1949:297)
5. 5 § tredje stycket lagen (1935:395) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel (5 § ändrad senast 1975:690)
6. 3 § tredje stycket lagen (1939:174) angående tillverkning, införsel och försäljning av gasskyddsmateriel (3 § ändrad senast 1975:691)
7. 7 § valutalagen (1939:350)
8. 6 § lagen (1944:133) om kastrering
9. 147 a § byggnadslagen (1947:385)
10. 4 § lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap (4 § ändrad senast 1975:693)
11. 287 § 3 mom. lagen (1948:433) om försäkringsrörelse (287 § 3 mom. ändrad senast 1961:610)
12. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (omtryckt 1976:955)
13. 8 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar
14. 24 § andra stycket lagen (1950:272) om rätt för utländsk försäkringsrörelse att driva försäkringsrörelse här i riket (24 § ändrad senast 1965:168)
15. 82 § uppbördslagen (1953:272, 82 § ändrad senast 1975:697)[1]
16. 16 § lagen (1953:397) om avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m. (16 § ändrad senast 1975:698)
17. 87 § rusdrycksförsäljningslagen (1954:521, 87 § ändrad senast 1975:702)
18. 64 § andra stycket nykterhetsvårdslagen (1954:579, 64 § ändrad senast 1975:703)
19. 192 § lagen (1955:183) om bankrörelse
20. 98 § lagen (1955:416) om sparbanker
21. 64 § första stycket lagen (1956:2) om socialhjälp (64 § ändrad senast 1975:704)

[1] Jfr 4 § 14 mom. andra stycket lagen (1908:128) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter.

22. 89 § lagen (1956:216) om jordbrukskasserörelsen
23. 9 § lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden
24. 11 § atomenergilagen (1956:306), (11 § ändrad senast 1975:706)
25. 117, 170 och 198 §§ taxeringslagen (1956:623, 117, 170 och 198 §§ ändrade senast 1978:354, 1975:707 resp. 1975:707)
26. 20 § lagen (1957:343) om oljelagring m. m. (omtryckt 1977:939)
27. 21 § strålskyddslagen (1958:110)
28. 29 § lagen (1958:295) om sjömansskatt (29 § ändrad senast 1975:710)
29. 49 § lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning (49 § ändrad senast 1975:711)[1]
30. 10 § tredje stycket lagen (1959:551) angående beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1976:1015)
31. 50 § tredje stycket lagen (1959:552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring (omtryckt 1974:938, 50 § ändrad senast 1978:356)[2]
32. 6 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat
33. 82 § civilförsvarslagen (1960:74, 82 § ändrad senast 1978:263)
34. 91 § barnavårdslagen (1960:97, 91 § ändrad senast 1975:713)
35. 35 § ölförsäljningslagen (1961:159, 35 § ändrad senast 1975:714)
36. 12 § lagen (1961:180) om tillverkning av sprit och vin (12 § ändrad senast 1975:715)
37. 15 § lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (15 § ändrad senast 1975:716)
38. 14 § lagen (1961:381) om tillverkning av och handel med fodermedel m. m. (14 § ändrad senast 1975:717)
39. 35 § sjukvårdslagen (1962:242, 35 § ändrad senast 1975:102)
40. 18 kap. 28 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1977:630)
41. 5 § krigshandelslagen (1964:19)
42. 19 kap. 5–9 §§ brottsbalken (19 kap. 5–9 §§ ändrade senast 1976:509)
43. 55 § stämpelskattelagen (1964:308, 55 § ändrad senast 1975:719)
44. 8 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål (8 § ändrad senast 1975:720)
45. 16 § lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m. (16 § ändrad senast 1975:684)
46. 10 § lagen (1965:94) om polisregister m. m. (10 § ändrad senast 1975:721)
47. 1 kap. 9 § lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg (omtryckt 1978:109)

[1] Jfr 34 § lagen (1967:340) med vissa bestämmelser om prisreglering på jordbrukets område, 20 § lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område och 30 § vägtrafikskattelagen (1973:601).

[2] Jfr 5 § lagen (1968:419) om allmän arbetsgivaravgift.

48. 13 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln (13 § ändrad senast 1975:723)

49. 58 § lagen (1967:940) angående omsorger om psykiskt utvecklingsstörda (58 § ändrad senast 1975:725)

50. 65 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt (65 § ändrad senast 1975:725)

51. 3 § lagen (1968:551) om begränsning av svavelhalten i eldningsolja (3 § ändrad senast 1975:726)

52. 44 § miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1972:782)

53. 14 § allmänna arbetstidslagen (1970:103, 14 § ändrad senast 1975:728)

54. 21 § sjöarbetstidslagen (1970:105, 21 § ändrad senast 1975:729)

55. 34 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (omtryckt 1976:842)

56. 4 § lagen (1970:725) om lokaliseringssamråd (4 § ändrad senast 1975:731)

57. 16 § lagen (1970:943) om arbetstid m. m. i husligt arbete (16 § ändrad senast 1975:732)

58. 28 § livsmedelslagen (1971:511)

59. lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen 16.9.1971 mellan Sverige och Finland

60. 4, 6, 9, 10 och 16 §§ lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar (omtryckt 1978:157)

61. 7 § lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (7 § ändrad senast 1975:735)

62. 7 § lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m. m.

63. 7 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall (7 § ändrad senast 1975:737)

64. 13 och 19 §§ datalagen (1973:289)

65. 17 § lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (17 § ändrad senast 1975:741)

66. 54 § tullagen (1973:670)

67. 14 och 18 §§ kreditupplysningslagen (1973:1173)

68. 16 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

69. 10 kap. 7 § regeringsformen (omtryckt 1976:871)

70. 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen (omtryckt 1977:90)

71. 11 och 16 §§ inkassolagen (1974:182)

72. 2 § lagen (1974:268) med anledning av miljöskyddskonventionen 19.2.1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige (2 § ändrad senast 1975:745)

73. 11 kap. 5 § gruvlagen (1974:342, 11 kap. 5 § ändrad senast 1975:746)

74. 8 § abortlagen (1974:595, 8 § ändrad senast 1975:747)

75. 45 § lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (45 § ändrad senast 1975:748)

76. 17 § lagen (1974:1036) med instruktion för riksdagens revisorer
77. 16 § lagen (1975:55) om folk- och bostadsräkning år 1975 (16 § ändrad senast 1975:749)
78. 3 § lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl.
79. 8 § lagen (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål
80. 18 § oljekrislagen (1975:197, omtryckt 1978:269)
81. 7 § steriliseringslagen (1975:580)
82. 2 § lagen (1975:689) om tystnadsplikt för visa tolkar och översättare
83. 28 § bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen
84. 6 § lagen (1975:1083) om uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja
85. 8 § lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror
86. 21 § marknadsföringslagen (1975:1418)
87. 7 § lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap
88. 10 § lagen (1976:349) om uppgiftsskyldighet i planeringsfrågor
89. 8 kap. 10 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (omtryckt 1977:264)
90. lagen (1976:428) om bemyndigande att meddela föreskrifter om tystnadsplikt vid konsumentverket (ej tystnadspliktsbestämmelse i egentlig mening)
91. 53 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
92. 34 § lagen (1976:838) om allmänna fjärrvärmeanläggningar
93. 5 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering
94. 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen (1977:1160)
95. 23 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar
96. 51 § förfogandelagen (1978:262)
97. 55 § ransoneringslagen (1978:268)
98. 3 § lagen (1978:277) med bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om anordning för förbrukningsmätning av elektrisk energi, vatten eller värmeenergi, m. m.
99. 12 § lagen (1978:440) om kollektivtrafiknämnd

Förordningar, utom instruktioner för myndigheter

100. 18 § kungörelsen (1935:568) angående handräckning åt tysk myndighet i vissa beskattningsärenden
101. 15 § kungörelsen (1937:1005) angående handräckning åt fransk myndighet i vissa beskattningsärenden
102. 15 § kungörelsen (1941:1000) angående handräckning på begäran av myndighet i Amerikas Förenta Stater i vissa beskattningsärenden
103. 55 § sjätte stycket förordningen (1949:341) om explosiva varor (55 § ändrad senast 1975:755)

104. 10 § kungörelsen 1952:825) om planläggning under fredstid för ianspråktagande av egendom vid krig eller krigsfara

105. 2 § förordningen (1955:513) om särskilt register rörande vissa alkoholbrott m. m. (2 § ändrad senast 1976:917)

106. 7 § andra stycket kungörelsen (1955:528) med vissa tillämpningsföreskrifter till lagen om nykterhetsvård

107. 11 § förordningen (1956:413) om klassificering av kött

108. 13 § stadgan (1956:551) för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare

109. 82 § hälsovårdsstadgan (1958:663)

110. 25 § reglementet (1959:293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning

111. 3 § tredje stycket kungörelsen (1959:486) om offentlig förevisning av djur (3 § ändrad senast 1971:1134)

112. 2 § telegrafreglementet (1959:582)

113. 33 § kungörelsen (1960:372) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri (omtryckt 1973:550)

114. 64 § förordningen (1961:568) om brandfarliga varor (64 § ändrad senast 1975:761)

115. 25 § andra stycket brandstadgan (1962:91, omtryckt 1974:81)

116. 19 § läkemedelsförordningen (1962:701)

117. 12 § narkotikaförordningen (1962:704)

118. 3 § första stycket telefonreglementet (1963:18)

119. 33 § kungörelsen (1964:632) med vissa bestämmelser om vård i frihet av dem som dömts till påföljd för brott (33 § ändrad senast 1975:765)

120. 7 § andra meningen stadgan (1964:679) för notarius publicus

121. 9 § instruktionen (1964:808) för besiktningsmän hos Aktiebolaget Svensk Bilprovning

122. 6 § förordningen (1965:530) med särskilda bestämmelser om betning av vårstråsäd

123. 6 § kungörelsen (1966:36) om vissa uppgifter från näringsidkare (6 § ändrad senast 1975:773)

124. 12 § kungörelsen (1966:37) om statistiska uppgifter från rörelseidkare och ägare till flerfamiljshus (12 § ändrad senast 1975:774)

125. 8 § förordningen (1966:671) om bevis för vinnande av områdesbehandling enligt konventionen angående upprättandet av Europeiska frihandelssammanslutningen (8 § ändrad senast 1975:775)

126. 3 § kungörelsen (1967:418) om uppgifter till lantarbetarstatistiken (3 § ändrad senast 1975:776)

127. 83 § folkbokföringskungörelsen (1967:495, 83 § ändrad senast 1975:777)

128. 28 § kungörelsen (1968:104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen

129. 10 § förordningen (1968:111) om uppgifter för lantbruksstatistiken, lantbrukets företagsregister och skördeskadeskyddet (omtryckt 1978:468)

130. 13 § kungörelsen (1968:440) om kompensation för bensinskatt vid yrkesmässig användning av motorsåg (13 § ändrad senast 1975:779)

131. 14 § kungörelsen (1969:356) om statsbidrag till miljövårdande åtgärder inom industrin

132. 31 § miljöskyddskungörelsen (1969:388, 31 § ändrad senast 1975:780)

133. 12 § kungörelsen (1969:690) om buss- och taxivärderingsnämnd (12 § ändrad senast 1975:781)

134. 63 § kungörelsen (1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd (omtryckt 1978:573)

135. 21 § kungörelsen (1971:324) om lånefonden för den mindre skeppsfarten (21 § ändrad senast 1975:782)

136. 21 § kungörelsen (1971:681) om tidskriftsstöd (omtryckt 1974:645)

137. 16 § utsökningskungörelsen (1971:1098)

138. 9 § kungörelsen (1972:302) om statsbidrag till nedläggningshotade företag

139. 13 § polisinstruktionen (1972:511)

140. 101 § fordonskungörelsen (1972:595)

141. 14 § andra stycket kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport m. m.

142. 31 § kungörelsen (1973:88) om tillämpning av avtal mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om handräckning i skatteärenden

143. 8 § förordningen (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer (omtryckt 1976:825)

144. 13 § instruktionen (1973:249) för de allmänna advokatbyråerna

145. 6 § kungörelsen (1973:568) om vissa uppgifter från rörelseidkare (6 § ändrad senast 1975:787)

146. 22 § upphandlingskungörelsen (1973:600, 22 § ändrad senast 1975:788)

147. 32 § kungörelsen (1973:608) om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd (omtryckt 1978:186)

148. 18 § kungörelsen (1973:622) om statens utvecklingsfond (18 § ändrad senast 1975:790)

149. 21 § kungörelsen (1973:639) om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik (omtryckt 1978:444)

150. 18 § kungörelsen (1973:895) om statligt regionalpolitiskt transportstöd (18 § ändrad senast 1975:792)

151. 9 § kungörelsen (1974:271) om kontroll vid utförsel av livsmedel (9 § ändrad senast 1975:793)

152. 20 § kungörelsen (1974:284) om arbeten av guld, silver eller platina

153. 5 § kungörelsen (1974:661) om uppgifter för galt- och betäckningsstatistiken (5 § ändrad senast 1975:797)

154. 7 § kungörelsen (1974:804) om viss uppgiftsskyldighet rörande mottagande av olja

155. 5 § kungörelsen (1974:1020) om inventering av landets förråd av vissa livsmedel m. m. (5 § ändrad senast 1975:800)

Instruktioner för myndigheter

156. 9 § instruktionen (1957:346) för oljelagringsrådet

157. 15 § instruktionen (1963:586) för fideikommissnämnden

158. 16 § instruktionen (1964:628) för övervakningsnämnderna

159. 16 § instruktionen (1965:633) för de centrala nämnderna inom kriminalvården

160. 13 § förordningen (1965:646) med instruktion för sprängämnesinspektionen (omtryckt 1977:228)

161. 13 § förordningen (1965:647) med instruktion för statens elektriska inspektion (omtryckt 1977:229)

162. 18 § förordningen (1965:650) med instruktion för statens provningsanstalt (omtryckt 1977:318)

163. 20 § förordningen (1965:651) med instruktion för statens skeppsprovningsanstalt (omtryckt 1977:319)

164. 22 § förordningen (1965:660) med instruktion för exportkreditnämnden (omtryckt 1978:535)

165. 33 § kronofogdeinstruktionen (1965:687, omtryckt 1976:893)

166. 27 § instruktionen (1965:792) för länsläkarväsendet (27 § ändrad senast 1975:104)

167. 45 § instruktionen (1965:857) för utrikesdepartementet

168. 12 § instruktionen (1966:431) för vapenfrinämnden

169. 12 § instruktionen (1966:434) för värnpliktsnämnden

170. 9 § instruktionen (1966:566) för utskrivningsnämnderna

171. 12 § instruktionen (1966:567) för psykiatriska nämnden

172. 22 § instruktionen (1967:83) för utrikesrepresentationen

173. 27 § förordningen (1967:654) med instruktion för statens trafiksäkerhetsverk (omtryckt 1975:1068)

174. 17 § instruktionen (1967:659) för transportnämnden (omtryckt 1975:1077)

175. 28 § instruktionen (1970:752) för riksskatteverket

176. 19 § instruktionen (1971:356) för biståndsutbildningsnämnden

177. 42 § kammarrättsinstruktionen (1971:1074)

178. 22 § instruktionen (1971:1208) för regeringsrätten

179. 27 § instruktionen (1972:151) för högsta domstolen

180. 30 § förordningen (1972:164) med instruktion för arbetarskyddsstyrelsen (omtryckt 1978:436)

181. 29 § instruktionen (1973:444) för riksrevisionsverket (29 § ändrad senast 1975:786)

182. 16 § förordningen (1973:567) med instruktion för nämnden för statens gruvegendom (omtryckt 1977:444)

183. 26 § förordningen (1973:610) med instruktion för kommerskollegium (omtryckt 1977:627)

184. 20 § förordningen (1973:847) med instruktion för yrkesinspektionen (omtryckt 1977:1169)

185. 13 § förordningen (1974:346) med instruktion för bergsstaten (omtryckt 1977:230)

186. 20 § förordningen (1974:437) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning (20 § ändrad senast 1975:795)

187. 14 § förordningen (1974:440) med instruktion för statens institut för läromedelsinformation

188. 35 § förordningen (1974:476) med instruktion för statens industriverk (omtryckt 1977:443)

189. 35 § instruktionen (1974:555) för kriminalvårdsverket (omtryckt 1977:1028)

190. 52 § hovrättsinstruktionen (1974:692, omtryckt 1975:510)

191. 19 § instruktionen (1974:781) för importkontoret för u-landsprodukter

192. 27 § förordningen (1976:429) med instruktion för konsumentverket

Regeringsförfattningar som ej har kungjorts i SFS

193. 7 § förordningen med instruktion för sjömansnämnden (omtryckt i SFS 1975:1074)

194. punkt 13 i instruktionen 1971-06-04 för nämnden för vissa omplaceringsfrågor

195. punkt 19 i instruktionen 1972-12-15 för trygghetsnämnden och särskilda skiljenämnden

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
CSK	Kungörelsen (1939:7) med förordnanden på civilförvaltningens område jämlikt lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
DAFA	Datamaskincentralen för administrativ databehandling
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (om myndigheten avses) eller justitieombudsmannen Lundvik (om dennes remissyttrande åsyftas)
KF	Kooperativa förbundet
LAH	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22)
LO	Landsorganisationen i Sverige
LOFT	Tystnadspliktskommitténs förslag till lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt (SOU 1975:102)
LRF	Lantbrukarnas riksförbund
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
MMU	Massmedieutredningen
OK	Offentlighetskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen (den nu gällande, om annat ej sägs)
RÅ	Riksåklagaren
SACO/SR	Centralorganisationen SACO-SR
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TK	Tystnadspliktskommittén
TT	Tidningarnas telegrambyrå AB
ÖB	Överbefälhavaren

Innehållsförteckning

Bilagor till regeringsprotokollet den 7 december 1978.